

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL

JOSÉLIA FERREIRA DOS REIS

Acesso à Justiça e Serviço Social: uma análise do campo
de disputas pela garantia de direitos

NITERÓI
MAIO DE 2019

JOSÉLIA FERREIRA DOS REIS

Acesso à Justiça e Serviço Social: uma análise do campo
de disputas pela garantia de direitos

Tese apresentada ao Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense para doutoramento em Política Social.

Área de concentração: Sujeitos Sociais e Proteção Social

Linha de pesquisa: Formação e Trabalho Profissional na Política Social

Orientadora: Prof.^a Dra. Nívia Valença Barros

Coorientadora: Prof.^a Dra. Vânia Morales Sierra

Banca Examinadora

Prof.^a Dra. Nívia Valença Barros – Orientadora/UFF

Prof.^a Dr.^a Vania Morales Sierra – Coorientadora/UERJ

Prof.^a Dra. Lobélia da Silva Faceira – 1^a Examinadora/UNIRIO

Prof.^a Dr.^a Maria Aglaé Tedesco Vilaro – 2^a Examinadora/EMERJ

Prof. Dr. Antônio Carlos de Oliveira – 3^o Examinador/PUC-RJ

Prof.^a Dr.^a Rita de Cássia Santos Freitas – 4^a Examinadora/UFF

NITERÓI

MAIO DE 2019

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

D722a Dos reis, JOSÉLIA FERREIRA
ACESSO À JUSTIÇA E SERVIÇO SOCIAL : UMA ANÁLISE DO CAMPO DE
DISPUTAS PELA GARANTIA DE DIREITOS / JOSÉLIA FERREIRA Dos reis
; NÍVIA VALENÇA BARROS, orientador ; VÂNIA MORALES SIERRA,
coorientador. Niterói, 2019.
165 f.

Tese (doutorado)-Universidade Federal Fluminense, Niterói,
2019.

DOI: <http://dx.doi.org/10.22409/PPGESS.2019.d.01890829765>

1. ACESSO À JUSTIÇA. 2. SERVIÇO SOCIAL. 3. JUSTIÇA FEDERAL.
4. JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA. 5. Produção intelectual. I.
BARROS, NÍVIA VALENÇA, orientador. II. SIERRA, VÂNIA MORALES,
coorientador. III. Universidade Federal Fluminense. Escola de
Serviço Social. IV. Título.

CDD -

Bibliotecária responsável: Thiago Santos de Assis - CRB7/6164

Agradecimentos

O doutorado é um voo solo, dizem. Sou obrigada a discordar. Talvez a pesquisa, a elaboração de argumentos e de proposições a respeito do objeto de estudo sejam integrantes de um exercício individual. Mas a vida demanda que tenhamos uma série de condições que só a convivência e o afeto são capazes de produzir.

Em janeiro de 2015 iniciou-se um intenso período em minha vida com o ingresso no Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal Fluminense, e se eu não tivesse em minha vida as pessoas que citarei abaixo, talvez estes agradecimentos sequer pudessem ser esboçados.

Quero agradecer em primeiro lugar a Deus e à ancestralidade que me permitiram o percurso com a energia necessária. Agradeço a Xangô e à Yemojá o axé que me fortalece. Que sempre se façam sentir em minha vida e na vida daquelas pessoas que me cercam.

À minha família meu mais profundo agradecimento, principalmente aos meus filhos e esposo, por me aturar com tanto amor em todo o período. Sei que não foi (e não fui) fácil. O amor de vocês é fundamental em minha vida.

Sem a parceria de meu esposo, Celso, talvez não tivesse conseguido chegar até aqui.

Bárbara, minha grande incentivadora e revisora oficial, que seria de mim sem as suas críticas ácidas e seu insuperável senso de organização e roteiros de viagem?

Ricardo, meu guerreiro lindo, que mesmo de longe sempre incentiva e demonstra seu amor.

Paulinha, a doçura em forma de filha, e companheira de todas as horas.

Meus filhos me dão a certeza de que a vida valeu a pena.

Às minhas orientadoras Nívia Valença Barros e Vânia Morales Sierra, minha eterna gratidão. Muito obrigada pela dedicação, pela troca intensa e principalmente pelo afeto dedicado em todo o período. Admiro imensamente as duas. E, Solange Lopes, aquela feijoada de Ogum foi imprescindível para o término da tese! Obrigada.

Aos componentes da Banca Examinadora, agradeço as contribuições a este trabalho.

Quero agradecer particularmente à professora Tânia Maria Dahmer Pereira, que muito contribuiu na banca de qualificação e que não pôde estar conosco na defesa final. Meus respeitos e sinceros agradecimentos por suas contribuições, mestra.

A professora Rita Freitas trouxe elementos fundamentais ainda no início da pesquisa. Quem diria que conversas aparentemente despretensiosas pudessem auxiliar tanto. Minha imensa admiração e gratidão.

O que seria de mim sem o afeto e a alegria de uma amiga como Cenira Braga? Minha eterna supervisora, minha eterna mestra. Te amo, Cenirinha.

Por falar em afeto, é impossível não ser grata ao professor Marco José de Oliveira Duarte, que tanto me auxiliou, e o aconselhamento fundamental que me permitiu finalizar este trabalho com mais tranquilidade.

À coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Política Social, Lenaura Lobato, não só pelo apoio em momentos difíceis que passamos, mas também pela importante contribuição na disciplina Política Social no Brasil, meu reconhecimento.

À professora Monica de Castro Maia Senna, minha orientadora no mestrado e responsável pela disciplina Avaliação de Políticas Públicas, um agradecimento cheio de carinho e admiração.

Ao professor Adilson Cabral, minha gratidão pelas trocas breves, porém significativas nos debates nos colegiados de curso.

Às colegas da Equipe Técnica da 9ª Vara Federal Criminal, Patrícia Gomes Carneiro, Adriana de Oliveira Gomes e Sheila Brum Fonseca, que dividem comigo o cotidiano no Judiciário Federal. Muito obrigada pelo conhecimento, pela troca e pelo afeto divididos neste período. Este afeto curou feridas e aqueceu quando o frio institucional feriu.

Ao Serviço Social da Defensoria Pública da União, agradeço principalmente às colegas Ethel e Kheila pela contribuição fundamental nesta pesquisa.

Aos colegas do Programa de Pós-Graduação, principalmente à Wilma Pessoa, a quem admiro imensamente e cujo senso de justiça não permite que fique acomodada. Seu

engajamento ao defender uma turma inteira da arbitrariedade ficará marcada para sempre em nossas mentes e corações.

Aos colegas Evangelina Martich e Gonzalo Ibañez, companheiros argentinos nesta trajetória, sua contribuição foi fundamental. Obrigada, Gonzalo, pelas aulas de inglês; Luiz Francisco (Cisco), com sua arte e amizade está guardado em nosso coração; Marlúcia Rodrigues mostrou, com sua graça e beleza, que a competência faz a volta por cima. Estamos aguardando sua defesa em Portugal. Glauber Lucas; Sandra Mônica; Marcos Barros; Wagner Caminha; Claudia; Eliane e tantos outros que estiveram conosco neste processo. Débora Holanda, com quem compartilhei as angústias e estratégias para driblar as dificuldades da vida e encaminhar as exigências institucionais. E Ida Cristina Motta, amiga que surgiu no meio desta trajetória e à qual sou grata pelos momentos de partilha.

À Justiça Federal de Primeiro Grau no Rio de Janeiro agradeço a autorização para o desenvolvimento da pesquisa, nas pessoas do Dr. Osair Victor de Oliveira Junior, Juiz Federal Diretor do Foro da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, e do Dr. José Eduardo Nobre da Matta, Juiz Federal Titular da 9ª Vara Federal Criminal, que nos autorizaram a pesquisa em suas jurisdições.

Ao Diretor da 9ª Vara Federal Criminal, Marcelo Dumar Molina, pelo apoio, muito obrigada.

Aos colegas da Justiça Federal do Rio de Janeiro que de várias formas nos incentivaram sempre, e que vivem conosco o desafio de materializar o acesso à Justiça Federal.

Por fim, agradeço a todos, incluindo aquelas pessoas que não cito aqui, que contribuíram de alguma forma nesta trajetória. Que boas energias lhes cerquem e fortaleçam.

Dedicatória

Esta tese é dedicada a todos os que têm fome e sede de Justiça, uma justiça pedestre, como disse Saramago, que não se reveste de rituais e de vestes sombrias, ou que se esconde em retóricas elaboradas para encobrir seu vazio existencial. Dedico também a todos que trabalham para que um dia esta justiça possa estar a serviço da eliminação das iniquidades e da emancipação e, assim, saciar quem dela necessite.

RESUMO

Esta tese discute, a partir do lugar do Serviço Social, a política de acesso à justiça na esfera do Poder Judiciário Federal no Estado do Rio de Janeiro. A hipótese inicial indicava a lacuna entre o acesso formal e a efetivação de um acesso mais amplo, que expressa a distância da ação institucional da possibilidade de realização da justiça substantiva. Pessoas em situação de “pobreza legal” dificilmente teriam condições de ingressar judicialmente ou, caso conseguissem, acompanhar os processos, devido à lacuna identificada. Proponho, a partir da crítica de Pachukanis ao Direito, pensar que a lacuna entre o formal e o real no acesso à justiça é parte do reflexo contido na estrutura central da ordem burguesa: a lacuna entre trabalho e capital que se expressa na igualdade formal. Assim, o objetivo central é a análise da política de acesso à justiça e o lugar do Serviço Social observando-se possibilidades e limites no contexto da judicialização da política e das relações sociais. São três os objetivos específicos: em primeiro, a inserção do Poder Judiciário no contexto das relações de classe no Brasil e a discussão a respeito do papel do Direito na sociedade capitalista; em segundo, o conhecimento do posicionamento de assistentes sociais e a possível articulação entre o fazer profissional e o projeto ético político da categoria, e, finalmente, o último objetivo busca identificar a estrutura da política de acesso à justiça e as condições materiais em que se baseia. Para alcançar os objetivos, a metodologia foi estruturada por meio de análise exploratória que utilizou: 1) dados sistematizados pelo governo federal a partir de estudos levados a termo pelo Ministério da Justiça e pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ); 2) análise bibliográfica; 3) análise dos dados e informações dos sites oficiais sobre o Poder Judiciário, privilegiadamente, do CNJ; 4) análise das falas dos sujeitos entrevistados; 5) análise de amostra processos referentes ao Benefício de Prestação Continuada; 6) sistematizações a respeito do campo sociojurídico elaboradas pelo conjunto Conselho Federal de Serviço Social e Conselhos Regionais de Serviço Social (CFESS-CRESS). Para sistematizar as informações reunimos dados relativos ao período de 2012 a 2017, de forma a permitir observar os últimos anos da gestão do Partido dos Trabalhadores no governo central e as mudanças ocorridas a partir de 2015. Observa-se que, invisibilizado em estudos e nos movimentos da categoria, o Serviço Social no Poder Judiciário Federal segue em uma perspectiva que aponta o aumento da demanda por sua intervenção técnica e, simultânea e contraditoriamente, por uma extrema precarização da relação de trabalho com esta mão de obra especializada.

ABSTRACT

This thesis discusses, from the perspective of Social Work, the access to justice policies in the sphere of the Federal Judiciary in the State of Rio de Janeiro, Brazil. The initial hypothesis indicated a gap between formal access to justice and the achievement of a broader access, which expresses the distance of institutional action from the possibility of Substantive Justice. People in a situation of poverty lay would hardly be able to access the judiciary or, if they could, to follow up on the lawsuits they started due to the identified gap. This work proposes, as of Pachukanis's critique of law, that the gap between the formal and the real access to justice is partly the reflection of the central structure of the bourgeois order: the gap between labor and capital expressed in formal equality. Thus, the central objective is the analysis of the access to justice policies and the place of Social Work, observing possibilities and limits in the context of the judicialization of politics and social relations. There are three specific objectives: First, the insertion of the judiciary in the context of class relations in Brazil and the discussion about the role of Law in the capitalist society; secondly, the known position of social workers and the possible articulation between the professional work and the ethical-political project of the category; and finally, the last objective seeks to identify the structure of access to justice policies and the material conditions in which they are based. To reach the objectives, the methodology of this work was structured through an exploratory analysis that used: 1) systematized data from the federal government based on studies carried out by the Ministry of Justice and the National Council of Justice (CNJ); 2) bibliographical analysis, 3) analysis of the data and information of the official websites about the Judiciary, primarily of the (CNJ); 4) speech analysis of the subjects interviewed; 5) sample analysis of processes regarding the Benefit of Continuous Provision; 6) systematizations regarding the socio-legal field elaborated by the CFESS-CRESS group. Data was gathered in the period from 2012 to 2017, in order to allow observing the last years of the Worker's Party (PT) administration in the central government and the changes that occurred after 2015. It is observed that, although invisible in studies and in the movements of its work class Social Work in the Federal Judiciary follows in a perspective that points out to the increase in demand for its technical intervention and, simultaneous and contradictorily, by an extreme precariousness of the labor relations with this specialized work force.

Lista de Quadros

Quadro 01 - Evolução da estrutura da Defensoria Pública da União	62
Quadro 02 - Série histórica do Índice Nacional de Acesso à Justiça	65
Quadro 03 - Mapa de calor com localização georreferenciada dos órgãos	66
Quadro 04 - Diagrama da força de trabalho na Justiça Federal.....	68
Quadro 05 - Arrecadação por ramo da Justiça.....	78
Quadro 06 - Varas Federais por especialidade.....	81
Quadro 07 - Juizados Especiais por especialidade.....	81
Quadro 08 - Distância entre os bairros de origem e a Justiça Federal.....	107
Quadro 09 - Regiões de origem dos usuários.....	107
Quadro 10 - Locais de verificação por oficiais de justiça.....	109
Quadro 11 - Vínculo dos assistentes sociais.....	123
Quadro 12- Levantamento GT sociojurídico	126

Lista de Siglas

AJG – Assistência Jurídica Gratuita
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CFESS – Conselho Federal de Serviço Social
CJF – Conselho da Justiça Federal
CNJ – Conselho Nacional da Justiça
CPMA – Central de Penas e Medidas Alternativas
CRESS – Conselho Regional de Serviço Social
DPU – Defensoria Pública da União
ENAM – Escola Nacional de Mediação e Conciliação
FONAJEF – Fórum Nacional de Juizados Especiais
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
JEF – Juizados Especiais Federais
JFRJ – Justiça Federal do Rio de Janeiro
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MPF – Ministério Público Federal
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
SUS – Sistema Único de Saúde
SIGA-DOC – Sistema de Gestão Administrativa – Documentos
STF – Supremo Tribunal Federal
STJ – Superior Tribunal de Justiça
TR – Turma Recursal
TRF 2 – Tribunal Regional Federal da Segunda Região

Sumário

Introdução.....	14
Capítulo 1 – Proteção social e acesso à Justiça: determinantes sociais e limites..	31
1.1 – Proteção social e o acesso à Justiça.....	31
1.2 – O acesso à Justiça e os limites à proteção social da classe trabalhadora	40
1.3 – A Judicialização da política como expressão da barreira de acesso aos direitos	43
Capítulo 2 – Cultura política, acesso à Justiça e cidadania	53
2.1 – O acesso à justiça como direito fundamental.....	53
2.2 – Uma das portas de entrada: a Defensoria Pública da União no Estado do Rio de Janeiro	61
2.3 – A expansão das demandas judiciais na última década e as respostas oferecidas	65
2.4 – Um obstáculo não contabilizado: a precarização da força de trabalho.	68
2.5 – O voluntariado no Poder Judiciário	70
2.6 – O lugar do Poder Judiciário	79
2.7. A Justiça Federal de Primeiro Grau no Rio de Janeiro	82
Capítulo 3 – A demanda pelo trabalho de assistentes sociais no acesso à Justiça Federal.....	86
3.1 – Breve histórico do Serviço Social no Poder Judiciário Federal.....	86
3.2 – O Serviço Social na Justiça Federal de Primeiro Grau da Segunda Região .	89
3.3 – Central de Penas e Medidas Alternativas: o segundo lugar do Serviço Social na Justiça Federal do Rio de Janeiro	94
3.4 – O Serviço Social no atendimento dos Juizados Especiais Federais.....	97
3.5 – O Serviço Social e a Justiça Federal: a realidade no campo de pesquisa ...	100
3.6 – Impactos da distância e da violência urbana sobre o acesso à justiça.....	108
Capítulo 4: A Construção do Campo de Disputas	117
4.1 – Área ou Campo? A discussão da esfera sociojurídica para o Serviço Social	117
Considerações Finais	146
Referências	152

INTRODUÇÃO

O acesso à Justiça Federal e o exercício do Serviço Social, muitas vezes invisibilizado, é o tema central desta tese, e nela apresento o resultado de uma pesquisa concentrada nos anos do doutorado, mas que tem uma história de dezessete anos de exercício profissional no Poder Judiciário Federal no Rio de Janeiro. A pesquisadora se confunde com a trabalhadora e, longe de ser um complicador, acredito que esse produto, a tese, traduz a profunda imersão que viver o campo permitiu. Assim, este trabalho é fruto de reflexões elaboradas, desde o ano de 2002, e sistematizadas inicialmente no mestrado e, posteriormente amadurecidas no doutorado.

A Justiça Federal é uma instituição do Poder Judiciário ainda pouco conhecida de assistentes sociais (e dos usuários), embora tenha um papel importantíssimo na defesa dos direitos humanos e sociais e, muitas vezes, acaba identificada somente por seu protagonismo em processos de grande vulto midiático envolvendo figuras políticas proeminentes envolvidas em casos de corrupção. Pouco se sabe sobre suas formas de acesso aos cidadãos comuns e sobre sua jurisdição.

No Brasil, a Justiça Federal possui, por sua natureza, uma semelhança fundamental com a Justiça Administrativa¹, atuando em conflitos que tenham como uma das partes a União Federal, suas autarquias, empresas, fundações e organizações. Ou seja, seu papel é o de mediar os conflitos entre cidadãos e o Estado. Estes conflitos podem ser relacionados a crimes contra a União, como também a infrações cometidas pela União contra brasileiros. No caso dos Juizados Especiais Federais, há uma peculiaridade que é de grande interesse na pesquisa: a União será sempre a parte ré. No outro lado do litígio figuram pessoas comuns, trabalhadores que, muitas vezes sem advogados, buscam a tutela judicial para se resguardar de violações cometidas por instituições públicas. Neste sentido, ganham imenso vulto as instituições responsáveis pela execução das políticas sociais, principalmente no que toca a Seguridade Social.

Minha hipótese inicial, visualizada brevemente durante o mestrado, indicava uma possível lacuna entre o acesso formal e a efetivação de um acesso mais amplo à justiça, que expressa a distância da ação institucional da possibilidade de realização da justiça substantiva. Isto significa que, pessoas em situação de “pobreza legal” (CAPPELLETTI & GARTH, 1988), dificilmente teriam condições de ingressar judicialmente

¹ A Justiça Administrativa é um recorte do Poder Judiciário em países liberais que existe com o objetivo de corrigir excessos e violações de direitos cometidos pelo Estado contra seus cidadãos.

ou, caso conseguissem, em acompanhar os processos. Isto porque entre o acesso formal e o acesso de fato há uma lacuna de grandes proporções. O descompasso entre o acesso à justiça formal e o real nada mais é que o reflexo de uma estrutura central da ordem burguesa: a lacuna entre trabalho e capital que se expressa na igualdade formal uma discussão que Pachukanis (2017) traz ao discutir como se constrói o sujeito de direitos e os seus limites na sociedade burguesa. Nesta perspectiva, o universo de inserção do Serviço Social no Sistema composto pelas instituições de Justiça e demais instituições de garantia de direitos, não pode ser concebida como a inserção em uma área específica.

Antes disso, este lugar se constitui em um campo composto por diversas áreas que congregam as diferentes instituições que dele participam e que, em alguma medida, acabam articuladas: os Tribunais dos Estado; a Justiça Federal; Conselhos Tutelares; Instituições Socioeducativas; Conselhos Tutelares; Defensorias Públicas nos Estados; Defensoria Pública da União. Recentemente houve a inclusão pelo CRESS do Rio de Janeiro de profissionais que integram as instituições militares (Forças Armadas; Polícias Militares; Corpo de Bombeiros) nas discussões e reuniões da Comissão Sociojurídica, o que indica uma complexidade e multiplicidade de instituições componentes não de uma área, mas de um vasto campo cujo amálgama se dá justamente porque o direito é o fio condutor das suas práticas e razão de ser.

Com o decorrer da pesquisa, e ao me aproximar das questões específicas do Serviço Social, foi possível observar uma extrema precarização das relações de trabalho que se relaciona com os primados de flexibilização pretendidos pelo mercado de trabalho e que se espalha sobre os profissionais do Serviço Social, dentre outros no Poder Judiciário. Assim, identificou-se não só uma tendência à terceirização da mão de obra, como a utilização de voluntários e de profissionais autônomos que atuam sem as garantias formais das relações de trabalho e, portanto, sem a proteção necessária a quem tem somente sua força de trabalho para vender.

Esta tese apresenta uma discussão sobre o acesso à Justiça e sua relação com o Serviço Social na esfera do Poder Judiciário Federal, mais precisamente a partir do lugar do Serviço Social na Justiça Federal do Rio de Janeiro (JFRJ). O objetivo central da pesquisa constitui em uma análise da política de acesso à justiça, a partir da Justiça Federal do Rio de Janeiro, refletindo sobre o “lugar” do Serviço Social no contexto da judicialização da política e das relações sociais. São três os objetivos específicos: primeiro, a inserção do Poder Judiciário no contexto das relações de classe no Brasil e a

discussão a respeito do papel do Direito na sociedade capitalista; em segundo, o conhecimento do posicionamento de assistentes sociais e a possível articulação entre o fazer profissional e o projeto ético político da categoria; e, finalmente, o último objetivo busca identificar a estrutura da política de acesso à Justiça e as condições materiais em que se baseia.

Este lugar de onde falo é o mesmo onde me insiro como trabalhadora, assim, vivo o desafio de produzir algumas reflexões sobre um campo onde experimento a intimidade da construção histórica do espaço e que, ao mesmo tempo, requer maiores cuidados no trato do objeto a ser estudado. Quando apresentei a proposta de pesquisa a minha ideia inicial era que fosse realizada a partir da área de concentração Avaliação de Políticas Sociais do Programa de Estudos Pós-Graduados em Política Social. No entanto, como acontece com boa parte das pesquisas, o redirecionamento para a área de Sujeitos Sociais e Proteção Social se mostrou fundamental e bastante fértil, uma vez que permitiu pensar o acesso à justiça a partir do exame das formas de sociabilidade e dos processos culturais contemporâneos com foco nos sujeitos que os constroem. Assim, o recorte dado pela linha de pesquisa Formação e Trabalho Profissional na Política Social se constituiu um interessante meio para abordagem².

A subordinação imposta aos assistentes sociais na instituição, a disputa e o uso de instrumentais, a burocracia e seus ritos, bem como a cultura institucional são alguns dos elementos trazidos para o debate nesta produção. Neste processo, realizamos a análise sobre as possibilidades e limites do acesso à justiça discutindo o “lugar” do Serviço Social no contexto da judicialização da política e das relações sociais.

Identifiquei atores privilegiados neste estudo além dos assistentes sociais da Justiça Federal; da Defensoria Pública e dos profissionais autônomos (a quem chamarei de dativos, seguindo o jargão institucional). Magistrados e oficiais de justiça são também sujeitos nos processos, além dos procuradores do INSS, promotores, advogados e defensores públicos. Identificamos um protagonismo dos oficiais de justiça nas

² Esta linha de pesquisa considera a proteção social de forma ampliada e busca analisar relações e conflitos entre a esfera pública e privada na construção da proteção social, assim, “*vem se constituindo a partir de projetos envolvendo a história do Serviço Social, estudos sobre os modos de vida das assistentes sociais e sobre o trabalho profissional – especialmente no âmbito da assistência, da saúde e no trabalho com famílias. Interessa à linha também estudar o mercado de trabalho de assistentes sociais e outros profissionais da política social, dado o processo contemporâneo de precarização dos serviços sociais*”.

avaliações socioeconômicas. Em alguns processos, o documento elaborado por eles é denominado de estudo social, e algumas vezes aparecem assinando documentos aos quais chamam Laudo de Avaliação Social. Assim, a discussão sobre a atividade privativa de assistentes sociais também surge nesta pesquisa.

Metodologia

Para alcançar o objetivo propusemos uma análise qualitativa que parte da análise de processos judiciais que tramitaram no período de 2012 a 2017; das falas de profissionais inseridos na política de acesso à justiça e dos documentos oficiais elaborados sobre a política de acesso à justiça no Brasil, com destaque para os dados sistematizados pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pela Defensoria Pública da União (DPU), todos disponíveis na internet e de fácil acesso. Busquei neste trabalho realizar a análise com o rigor necessário ao trato acadêmico, mas também com uma perspectiva de diálogo com o leitor e, assim, contribuir com os estudos sobre o Serviço Social no Poder Judiciário Federal.

A pesquisa empírica foi estruturada a partir da análise da fala dos profissionais entrevistados. Inicialmente pensamos em um número composto por profissionais do quadro próprio da Justiça Federal; profissionais da Defensoria Pública da União e profissionais autônomos que são credenciados como peritos no Sistema de Assistência Judiciária Gratuita (AJG). Outra parte importante da pesquisa empírica foi a análise de trinta processos que tramitaram no período de 2012 a 2017, na proporção de cinco processos por ano.

A amostra de processos foi considerada satisfatória para a análise qualitativa proposta e trouxe, de fato, a oportunidade de acessar informações referentes à atuação do Serviço Social nas três frentes de intervenção que identificamos inicialmente (o quadro próprio da JFRJ; o quadro da DPU e os profissionais do AJG). Foi possível observar as intervenções profissionais dos assistentes sociais; os obstáculos que enfrentam no cotidiano institucional e os impactos das condições de vida dos usuários no próprio desenvolvimento do trabalho do Serviço Social. Também foi possível observar questões referentes à disputa do trabalho e do estudo social com oficiais de justiça, normalmente nomeados para a realização de avaliações socioeconômicas, que, cada vez mais, são denominadas como estudo social. Em último caso, isto representa o esvaziamento das

atividades privativas do Serviço Social na instituição, consolidando-se uma prática que desvia a função de profissionais com formação em direito para realizarem atividade para qual não possuem competência técnica. Assim, busca-se identificar quais questões envolvem a decisão judicial e a efetividade do direito no contexto institucional.

A pesquisa que embasa este trabalho surgiu inicialmente como proposta gerada pela minha experiência profissional, e, considerando que além da unidade acadêmica onde realizava o doutorado, a instituição onde exerço minha atividade profissional também seria o lócus da pesquisa empírica, uma das primeiras providências para encaminhamento do projeto foi a formalização deste nas principais instituições envolvidas: a Universidade Federal Fluminense e a Justiça Federal do Rio de Janeiro. Pela universidade encaminhei o projeto para aprovação na Plataforma Brasil com o objetivo de garantir respeito aos aspectos éticos que envolvem a pesquisa com seres humanos.

Já na Justiça Federal, houve o encaminhamento do pedido de autorização em duas vias, a primeira foi a administração do Foro do Rio de Janeiro, já que citaria documentos e processos que, embora públicos, seriam acessados pelo sistema interno da instituição. Também foi requerido ao juízo da 9ª Vara Federal Criminal a anuência para que entrevistássemos integrantes da equipe técnica que atua no acompanhamento de pessoas em cumprimento de penas e medidas alternativas.

No início do doutorado, minha perspectiva era de incluir somente os dados referentes ao atendimento ao público usuário dos Juizados Especiais Federais (JEFs). E, de fato, a pesquisa analisou processos referentes ao Benefício de Prestação Continuada, e, portanto, tornou o objeto quase restrito aos JEFs e a sua relação com a prática de assistentes sociais. No entanto, no decorrer do curso e da pesquisa, houve uma grande mudança institucional que foi o encerramento das atividades do Serviço Social no Atendimento Processual. Medida tomada sem nenhum debate com a profissional e que se inseria em um movimento de reestruturação do atendimento ao público em um modelo conservador e hierarquizado típico das culturas institucionais.

Neste aspecto, e como o objeto desta pesquisa foi se delineando no decorrer da minha vivência como trabalhadora do Poder Judiciário Federal, o encerramento das atividades do Serviço Social, um trabalho que exigiu doze anos de dedicação e estudos, acabou se somando às outras questões vivenciadas no ambiente institucional e que

incluem desde a dificuldade para o debate e encaminhamento de propostas junto aos órgãos representativos (Conselho Regional e Sindicato dos Servidores da Justiça Federal), pelas assistentes sociais da Primeira Instância, até os embates internos na instituição, que demandam sempre imensa energia dos profissionais que a compõem.

Do ponto de vista do encaminhamento da pesquisa, esta mudança institucional pouco afetou seu andamento, já que o período escolhido para análise dos processos foi o lapso de 2012 a 2017, e o fechamento do Serviço Social/SAPJE se deu em novembro/2017, portanto, foi possível recolher informações até aquele momento, sendo o encerramento das atividades um elemento extra para análise da conjuntura institucional, ainda que, como trabalhadora do setor, este momento tenha sido de intenso sofrimento pessoal. Ao reconhecer os impactos emocionais sofridos com os encaminhamentos institucionais a respeito do Serviço Social no Atendimento dos Juizados Especiais Federais, sinalizo minha familiaridade e convivência direta com este objeto. O que torna este lócus privilegiado, como reconhece uma das profissionais entrevistadas ao falar da necessidade do debate sobre o acesso à justiça,

(...)A gente precisa discutir e é preciso que estejamos numa discussão muito mais profunda do que é o acesso à justiça. Eu diria que o seu lócus é o lócus privilegiado para discutir a atividade judicante como uma política pública. Que vai dar o tom neste litígio com as outras políticas públicas.

D - Entrevistada

Embora concorde com a colega sobre a importância deste “lugar” para o debate, é preciso tomar alguns cuidados no que se refere ao estudo sobre temas ou lugares nos quais estamos inseridos. Apesar de a familiaridade com o objeto da pesquisa não se constituir, *per se*, como conhecimento científico, trata-se de uma forma de apreensão da realidade que pode levar a questionamentos por parte de diferentes segmentos relacionados ao campo. Um risco decerto considerando que a pesquisa incursiona por um dos universos mais elitizados que é o mundo do Direito, possuindo ritos desconhecidos para a maioria da população³ - O mundo do Direito, para além das instituições que o compõem, também se configura enquanto disciplina e está assentado em uma cultura que faz da elitização dos equipamentos de acesso à Justiça um obstáculo para segmentos mais

³ Pierre Bourdieu em *A força do direito* (BOURDIEU, 2007) faz uma distinção entre o que chama de uma “ciência rigorosa do Direito” e uma “ciência jurídica” a qual critica por ter a proposta de um direito fechado e autônomo que só pode ser pensado e compreendido “de dentro”. Para o autor, as influências das relações econômicas e dos interesses de classe são

pobres da população. O obstáculo não só é conhecido pelas instituições que compõem o sistema de justiça, mas muitas vezes justifica a atuação profissional:

(...) eu tenho de explicar que órgão é este que ele está, pra que serve, qual a função do defensor, o que que é o benefício que a maioria acha que é uma aposentadoria, qual o perfil das famílias para este benefício e tal. então assim, eu levo muito tempo explicando o que que é estes assuntos gerais para depois adentrar na situação da realidade da família (...)

C - Entrevistada

Apesar de uma atuação efetiva no acesso à Justiça, o trabalho de assistentes sociais no Judiciário Federal não é tão conhecido quanto na esfera da Justiça Comum nos Estados, cuja tradição remonta às origens da profissão. No contexto da judicialização das políticas e das relações sociais, profissionais têm sido demandados pelo Poder Judiciário Federal, mas esbarram na precarização das condições de trabalho e na invisibilidade deste espaço, muitas vezes considerado nos debates da categoria como pertencente ao nicho comum “do Poder Judiciário”. Este é o problema central da pesquisa.

Sugiro pensar o “lugar” do Serviço Social considerando o processo de judicialização presente em nossa sociedade, mas sem deslocar da discussão mais ampla do papel do Direito e das instituições a ele relacionadas. Neste sentido, a reflexão trazida nas falas das profissionais entrevistadas e conhecer a estrutura da política de acesso à justiça no Brasil são elementos constitutivos da metodologia que se baseia em uma perspectiva qualitativa, mas que apresenta elementos quantitativos no recorte dado para análise dos processos. Outro elemento é o diário de campo, que foi utilizado como instrumento para reconstrução da trajetória do Serviço Social da Justiça Federal na política de acesso à Justiça e que permite que a pesquisadora dialogue consigo mesma, utilizando sua memória e lembranças e reconhecendo os processos históricos e cotidianos que constroem sua realidade no campo.

Somente foi possível acessar, na análise de documentos administrativos, os documentos produzidos pelo Serviço Social/Sapje que estão arquivados no Sistema de Gestão de Documentos Administrativos (SIGA-DOC), uma vez que relatórios; fichas de estudo social; livro de registro de atendimentos; relatórios; projetos e documentos gerais foram todos lacrados em presença de representante da Comissão de Orientação e Fiscalização do Conselho Regional de Serviço Social do Rio de Janeiro, de acordo com a regulamentação profissional, já que as atividades estavam encerradas e, assim, não haveria assistente social para fazer a guarda dos documentos produzidos. Da história da

atuação profissional no setor existem alguns artigos publicados em periódicos; anais de congressos e seminários e trabalhos de conclusão de curso de ex-estagiários, além da dissertação de mestrado que defendi em 2010.

Para sistematizar a pesquisa, propus uma perspectiva que aliasse aspectos qualitativos a partir da análise das falas das assistentes sociais do Poder Judiciário e da Defensoria Pública, da bibliografia utilizada para a fundamentação de meus argumentos, além de alguns elementos quantitativos na amostragem dos processos selecionados. Entendi que uma amostragem de trinta processos, cinco por ano do período escolhido (2012-2017), permitiria a visualização da variedade de abordagens pelo Serviço Social. E, de fato, entendo que consegui atingir os objetivos previstos, na medida em que contemplam a intervenção de assistentes sociais da Defensoria Pública; da Justiça Federal e dos profissionais autônomos, os chamados peritos dativos.

Abordei a política de acesso à Justiça considerando que o Sistema de Justiça se constitui como campo de disputa, e assim, tal como sinaliza Potyara Pereira⁴ (2017: p.165) “implica reconhecer que existem paradigmas ou estatutos epistemológicos competitivos e rivais colocados à disposição neste processo – já que não há unanimidade no campo do conhecimento, principalmente nas ciências sociais – e que é preciso eleger um deles”. A ideia de campo de disputa vai permear toda a pesquisa e está presente inclusive na identificação da esfera de atuação de assistentes sociais nas instituições que proponho reconhecer como Campo Sociojurídico.

A análise exploratória utilizou: 1) dados sistematizados pelo governo federal a partir de estudos levados a termo pelo Ministério da Justiça e pelo Conselho Nacional de Justiça; 2) análise bibliográfica, 3) análise dos dados e informações dos sites oficiais sobre o Poder Judiciário, privilegiadamente, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ); 4) análise das falas dos sujeitos entrevistados e, por último, 5) análise de amostra processos referentes ao Benefício de Prestação Continuada.

Para sistematizar as informações reuni dados relativos ao período de 2012 a 2017. Este lapso temporal permite observar os últimos anos da gestão petista no governo central e as mudanças ocorridas a partir de 2015.

Foram identificadas doze questões na problematização do tema:

1-Quais relações existem entre proteção social e acesso à justiça?

⁴ Escolhi sinalizar ao longo de todo o trabalho as autoras a partir da indicação de seus primeiros nomes. A escolha se deu como homenagem e destaque à produção feminina sobre o tema.

- 2-Como se dá o acesso à Justiça na Justiça Federal?
- 3- Quais as lacunas existentes entre a legislação social e a responsividade do direito?
- 4-Quais os problemas envolvem a decisão judicial e efetividade do direito?
- 5-O acesso aos direitos mediante a judicialização da política é uma questão de tutela ou de cidadania?
- 6-O que significa a ampliação do acesso à justiça aos pobres?
- 7-Como é feito o acolhimento aos usuários da justiça?
- 8-Quais os efeitos da ampliação do acesso à justiça no Poder Judiciário?
- 9-Como os assistentes sociais percebem a ampliação do acesso à justiça?
- 10- Como os assistentes sociais percebem o acesso à justiça aos pobres e a cultura institucional do Poder Judiciário?
- 11- Como os assistentes percebem a chegada dos pobres na justiça?
- 12- Como os assistentes sociais percebem sua relação com o acesso à justiça?

A pesquisa empírica foi estruturada em três segmentos compostos por:

a) Análise documental por meio de avaliação de processos referentes ao Benefício de Prestação Continuada no período de 2012 a 2017, seguindo o recorte de cinco processos por ano, escolhidos aleatoriamente nos juizados especiais da capital da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, contemplando a análise dos seguintes elementos: a decisão inicial; a avaliação socioeconômica (se feita por assistentes sociais ou oficiais de justiça); a manifestação inicial da Defensoria Pública (se houver); a manifestação do Ministério Público (se houver); a sentença e o acórdão (se houver recurso). Interessa saber se, e quando, o trabalho do assistente social é solicitado/citado e se influencia a decisão final do processo. Esta fala contida nos processos a respeito da análise do Serviço Social sobre as histórias de vida dos usuários da instituição importa na medida em que vão mostrar algum impacto do trabalho de assistentes sociais na atividade jurisdicional. Trata-

se do recorte de uma fala dos “superiores”, como diria Becker (1977), embora nosso foco se mantenha na fala das profissionais entrevistadas e no resultado dos processos analisados para tentar identificar se a avaliação técnica especializada importou na decisão judicial, a procedência ou improcedência dos processos não é o elemento central desta pesquisa.

b) Entrevista com assistentes sociais do quadro da instituição e da Defensoria Pública da União. Aqui estão reunidas, também, minhas observações enquanto profissional do campo.

A amostragem selecionada cobre a quase totalidade das profissionais de serviço social concursadas da instituição (não há contratadas por seleção simplificada ou de quadro temporário como no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro). A perspectiva a partir do contato com as colegas da Justiça Federal é que eu não me deixe levar por noções pré concebidas pela prática profissional no campo de pesquisa. Afinal, como alerta Malinowski (1978, p.23)

Estar treinado e actualizado teoricamente não significa estar carregado de «idéias preconcebidas». Se alguém empreende uma missão, determinado a comprovar certas hipóteses, e se é incapaz de a qualquer momento alterar as suas perspectivas e de abandonar de livre vontade perante as evidências, escusado é dizer que o seu trabalho será inútil.

c) Os dados produzidos pelo Sistema de Justiça, especialmente o Conselho Nacional de Justiça e consolidados nos relatórios Justiça em Números, bem como a sistematização realizada pela Defensoria Pública da União no mapeamento realizado em todo o território nacional sobre as portas de entrada da instituição, são uma rica fonte de estudos sobre o acesso à justiça, bem como a bibliografia, que pretendemos seja suficiente para discutir a relação entre Proteção Social e acesso aos direitos na Justiça Federal. A partir do portal de estatísticas da Justiça Federal da Segunda Região foi possível fazer a coleta aleatória dos processos que tramitaram nos Juizados Especiais Federais (Previdenciários) da Capital para análise.

Como sinalizado no item anterior, minha vivência enquanto trabalhadora do campo de pesquisa também contribui para as elaborações que apresento neste trabalho. O

exercício do diário de campo, ou ser, enquanto pesquisadora, o próprio diário de campo, enriquece a experiência da pesquisa e favorece o trânsito entre o familiar e o exótico.

Foi a partir da aproximação com a antropologia que pude, com maior tranquilidade, fazer a mediação entre a minha vivência no campo e a sistematização do conhecimento na pesquisa para a tese. Esta possibilidade surgiu como resultado das reflexões trazidas pela professora Rita Freitas, sugerindo a proposta de tratar as informações sob a ótica do artesanato intelectual. Assim, consegui perceber um caminho a ser trilhado, superando a insegurança trazida pela discussão sobre a suposta dicotomia entre o trabalho e a vida do pesquisador.

Para C. Wright Mills, não há uma separação entre o trabalho científico e a vida do cientista social, esta divisão só ocorre como resultado do vazio do trabalho, da sua desumanização. No entanto, o autor alerta para a necessidade de controlar a interinfluência dos campos na perspectiva de identificar o que se experimenta e isolar por meio do exercício do diário de campo. Para o autor (MILLS, 1975, p.112)

(...) o estudioso como artesão intelectual tentará juntar o que está fazendo intelectualmente e o que está experimentando como pessoa. Não terá medo de usar sua experiência e relacioná-la diretamente com os vários trabalhos em desenvolvimento.

Aquelas impressões trazidas nas decisões iniciais dos juízes e nas falas da Defensoria Pública da União e do Ministério Público (MP) sobre as manifestações do Serviço Social nos processos que envolvem o Benefício de Prestação Continuada são elementos para perceber como se dá a resposta judicial à busca por direitos. A atuação dos oficiais de justiça nas avaliações socioeconômicas também são um elemento a ser destacado.

Há uma preocupação legítima com o grau de envolvimento da pesquisadora no campo, já que nele me incluo como profissional, mas esta preocupação é minimizada por Becker (1977, p.133) ao sinalizar que é impossível não estar envolvido em uma pesquisa social e, por isso mesmo,

Nosso problema é ter certeza de que, qualquer que seja o ponto de vista que adotarmos, nossa pesquisa irá satisfazer aos padrões do bom trabalho científico, que nossas inevitáveis simpatias não tornarão nossos resultados sem validade.

Nesta mesma direção, Gilberto Velho (1981, p.123) tranquiliza o pesquisador quanto à suposta necessidade de distanciamento como garantia de

imparcialidade. Isto porque, além desta requisição não ser unânime na comunidade acadêmica “a noção de que existe um envolvimento inevitável com o objeto de estudo e de que isso não constitui um defeito ou imperfeição já foi clara e precisamente enunciada”. Mas Becker (idem) vai além na discussão sobre o envolvimento entre pesquisador e objeto, já que ele considera que a tomada de partido não só é inevitável como necessária quando se trata de alinhamento com os subordinados, uma vez que

Tomamos partido de acordo com o que ditam nossos compromissos pessoais e políticos, usamos nossos recursos teóricos e técnicos para evitar as distorções que se poderiam introduzir em nosso trabalho, limitamos nossas conclusões cuidadosamente, reconhecemos a existência da hierarquia de credibilidade, e encaramos da melhor maneira que podemos as acusações e dúvidas que certamente nos esperarão.

Assim, na pesquisa de campo vou utilizar, além das falas das pessoas entrevistadas e da análise dos processos selecionados, também minhas impressões e memórias pessoais a respeito da história do Serviço Social na Justiça Federal do Rio de Janeiro por meio do recurso ao diário de campo⁵, uma vez que sinaliza Martins (2013, p.34)

É um modo de dialogar objetivamente consigo mesmo. É uma forma de utilizar a própria memória, as próprias lembranças e esquecimentos como fontes de dados sociológicos, para que um autor se situe socialmente e compreenda sociologicamente sua circunstância. E, desse modo se capacite para observar o outro e o social. Isso agudiza a percepção e a compreensão do pesquisador, sobretudo pondo-o de sobreaviso para compreensão de detalhes e ocultações dos temas que estuda.

Martins (2013, p.39) aponta que esta metodologia se constitui enquanto troca, mais do que uma coleta de dados que “envolve o pesquisador muito mais profundamente na sua temática e lhe permite lidar com a inteireza dos processos sociais enquanto processos históricos e cotidianos ao mesmo tempo.” Para o autor é a interação do pesquisador no campo que permite que este se situe e que possa, assim, compreender o outro. As falas das profissionais de Serviço Social constituem elemento privilegiado na construção desta pesquisa. O que também não configura novidade: é importante coletar

⁵ Não é possível descrever com exatidão, no entanto, a variedade e intensidade de emoções vivenciadas neste trajeto que pretendo construir sob a perspectiva de um artesanato intelectual.

as impressões e visões dos sujeitos envolvidos na construção da realidade, ou como diria Malinowski (1978), dos nativos.

Por outro lado, observar o familiar, como bem resumiu Gilberto Velho (1981, p.123), me proporciona reconhecer que a suposta imparcialidade garantida pela distância está longe de ser um elemento pacificado na comunidade acadêmica. Para o autor

O que sempre vemos e encontramos pode ser familiar, mas não é necessariamente conhecido e o que não vemos e encontramos pode ser exótico mas, até certo ponto, conhecido. No entanto, estamos sempre pressupondo familiaridades e exotismos como fontes de conhecimento ou desconhecimento respectivamente.

O que Velho sinaliza é que, apesar de a familiaridade com o objeto da pesquisa não se constituir como conhecimento científico, trata-se de uma forma de apreensão da realidade que pode levar o pesquisador a um confronto com especialistas, leigos ou representantes do universo investigado. Assim, o Judiciário Federal é um ambiente familiar onde me insiro na qualidade de trabalhadora há dezesseis anos e por isso, um campo bastante familiar. Mas como conclui o autor

De qualquer forma o familiar com todas essas necessárias relativizações é cada vez mais objeto relevante de investigação para uma antropologia preocupada em perceber a mudança social não apenas ao nível das grandes transformações históricas, mas como resultado acumulado e progressivo de decisões e interações cotidianas.

(VELHO, 1981, p.132)

Desta forma, a inserção da pesquisadora no campo de estudo é, inicialmente como profissional de apoio técnico especializado em Serviço Social. Efetivamente não há uma separação entre o trabalho científico, esforço realizado durante todo o período citado em diversos estudos tanto na esfera de pós graduação (mestrado e agora doutorado), quanto na produção técnica. E, por isto mesmo, o conceito de artesanato intelectual construído por Mills (1975), e com o qual me aproximei inicialmente com Martins (2013) é praticamente uma necessidade para a construção da sistematização e produção do saber na área.

O Serviço Social possui pontos de contato com a antropologia (ALVES & BARROS, 2008, p.45), que permitem a construção de um campo comum de debates. Esta interlocução oferece elementos para construção da pesquisa do que é familiar relativizando, assim, o requisito formal do distanciamento do objeto no estudo científico.

A proposta metodológica para a pesquisa é a de que, a partir do contato com a etnografia se possa valorizar o trabalho de campo e, assim, a abertura de perspectivas diferenciadas para pesquisa em Serviço Social. O Poder Judiciário Federal como campo de estudo da intervenção do Serviço Social é muito recente e carente de maiores sistematizações.

Uma outra fonte na construção desta pesquisa foi o artigo de Roberto Kant de Lima e Bárbara Gomes Lupetti, que apresentam a perspectiva antropológica para construção de uma metodologia de pesquisa no direito. Os autores reconhecem que a aproximação entre os saberes no campo do direito e da antropologia pode ser valiosa e que

Relativizar categorias e conceitos e desconstruir verdades consagradas são, pois, importantes exercícios antropológicos e podem ser igualmente um fundamental exercício jurídico, de grande valia para promover as consequentes transformações pelas quais o Judiciário vem lutando e necessita concretizar, caracterizando-se também como um esforço significativo para se tentar romper com as formas tradicionais de produção, legitimação e consagração do saber jurídico.

(KANT & LUPETTI, 2014, p.10)

A perspectiva dos autores me parece muito promissora na proposta que faço de abordagem do acesso à justiça federal já que me proponho a pesquisar sobre um contexto institucional onde estou inserida. Mas não sou profissional do direito, embora seja operadora do direito como reconhecem Simões (2008) e Vânia Sierra (2014). Por isso, embora haja peculiaridades, a etnografia se constitui um interessante instrumento para mediação e organização dos conteúdos produzidos e das observações realizadas na minha vivência dentro da Justiça Federal. Isto porque

Na Etnografia, o autor é, simultaneamente, o seu próprio cronista e historiador; e embora as suas fontes sejam, sem dúvida, facilmente acessíveis, elas são também altamente dúbias e complexas; não estão materializadas em documentos fixos e concretos, mas sim no comportamento e na memória dos homens vivos. Na Etnografia, a distância entre o material informativo bruto - tal como se apresenta ao investigador nas suas observações, nas declarações dos nativos, no caleidoscópio da vida tribal - e a apresentação final confirmada dos resultados é, freqüentemente, enorme.

(MALINOWSKI, 1978, p.19)

Para Malinowski a pesquisa etnográfica apresenta três requisitos básicos que devem ser atendidos para a construção de um trabalho científico. O primeiro requisito é que o pesquisador deve ter objetivos científicos e, portanto, a produção de um

conhecimento sistematizado é o seu produto. O segundo requisito é que o pesquisador esteja ele mesmo inserido no universo em que pesquisa – que viva entre os nativos, em suas palavras. O terceiro requisito é que se tenha um método especial para recolhimento e manipulação das informações (ou provas como ele define). E o objetivo deste terceiro requisito é formular resultados a partir da identificação dos modos típicos de pensar e sentir das instituições e cultura de uma determinada comunidade.

A possibilidade de ser “cronista e historiadora” como descreve Malinowski (1978) constitui um desafio para a assistente social que atua no cotidiano das instituições judiciais, tal como o pesquisador que vive entre nativos. Oportuna metáfora: estar inserido no próprio universo que estuda, de tal forma que lhe seja possível e desejável elaborar um método especial para recolhimento e manipulação das informações, formulando resultados e contribuindo para a sua prática. E neste sentido proponho a aproximação com a realidade do exercício profissional do Serviço Social na Justiça Federal do Rio de Janeiro.

Considero que a esfera judicial é também um campo de disputa e que a atuação do Poder Judiciário brasileiro é marcada pela contradição inerente ao Estado Capitalista. Não há uma novidade nesta perspectiva, autores como Pachukanis vão situar o Direito no interior do Estado Capitalista fazendo uma crítica aos limites apresentados para os sujeitos de direito. Um dos problemas subsidiários à pesquisa é que, não obstante ser a contradição uma categoria analítica fundamental, o Serviço Social não reconhece a demanda da classe trabalhadora ao Poder Judiciário para reivindicar o acesso às políticas sociais como legítimo, confundindo por vezes a causa com o efeito, e, por outro lado, a atuação do Serviço Social no Poder Judiciário Federal, além de recente, acaba invisibilizada nos debates e pesquisas da categoria. Talvez por uma participação muito pequena de profissionais integrantes dos quadros, talvez pela falta de tradição na área, ou mesmo pelo quantitativo pouco expressivo nos quadros permanentes do Judiciário Federal.

No entanto, a percepção de alguns segmentos profissionais no debate acerca da judicialização da política em muitos momentos se alinha com a posição dos gestores públicos que, ao invés de considerar as determinações sociais do fenômeno (e, muitas vezes na omissão destes últimos na implantação de políticas públicas), se concentram sobre as suas consequências para a gestão fazendo do discurso de respeito ao direito coletivo um escudo que invisibiliza a questão social. E na outra face da moeda, expressão

da questão social e da precarização das relações de trabalho, os pequenos quadros institucionais sofrem não só com as restrições para contratação de assistentes sociais, mas com a precarização total do trabalho via a nomeação de peritos sociais para atuarem de forma autônoma nos processos.

Do lado oposto, pensar como solução final a intervenção do Poder Judiciário, para além da ingenuidade lotérica se configura um caminho equivocado na medida em que a judicialização da política tem sido acompanhada por uma politização da justiça, o que faz com que sua atuação se dê em limites conservadores e de manutenção do status quo. Nada de novo no *front*, mas é preciso reconhecer que alguns avanços significativos em termos de direitos civis e sociais foram conquistados antes pela ação judicial que pelo processo legislativo, atualmente travado por bancadas religiosas e que representam interesses de grandes corporações.

A estrutura da Tese

A tese está sistematizada em quatro capítulos que foram estruturados da seguinte forma: no primeiro capítulo, intitulado “Proteção Social e Acesso à Justiça: determinantes sociais e limites do direito na sociedade capitalista”, apresento a discussão do acesso à justiça como direito social e sua relação com a proteção social. Abordo como o contexto da judicialização das relações sociais aponta para uma demanda relacionada com a precarização da vida. Partindo de um esforço para desenhar o panorama nacional e pensar o contexto da proteção social na contemporaneidade, pretendo abordar as questões levantadas pelo primeiro grupo de perguntas identificadas para a elaboração da tese que são: a) que ou quais relações existem entre proteção social e acesso à justiça?; b)Quais as lacunas existentes entre a legislação social e a responsividade do direito?; c)o acesso aos direitos mediante a judicialização da política é uma questão de tutela ou de cidadania?

No segundo capítulo, cujo título é “Acesso à Justiça, Cultura Política e Cidadania, eu apresento o campo de pesquisa, a Justiça Federal partindo de um cenário maior a partir de um esboço da sua estrutura no território brasileiro e apresento a Justiça Federal do Rio de Janeiro, particularmente os Juizados Especiais Federais, fazendo uma discussão sobre o que deveria ser as portas de entrada para acesso universal à justiça e acabam se configurando em um gargalo. São trazidos elementos que permitam refletir sobre as

seguintes questões do segundo grupo de perguntas da pesquisa: a) Como se dá o acesso à Justiça na Justiça Federal?; b) o que significa a ampliação do acesso à justiça no Poder Judiciário?; c) Quais os efeitos da ampliação do acesso à justiça no Poder Judiciário?

O terceiro capítulo discute a demanda pela intervenção do Serviço Social na Justiça Federal do Rio de Janeiro, identificando elementos centrais para requisição dos estudos sociais, bem como a atividade de outros profissionais no lugar de assistentes sociais. A interferência direta da violência urbana nos territórios também é discutida na medida em que impacta a realização da perícia social; bem como a disputa com os oficiais de justiça. Este capítulo inclui quais questões envolvem a decisão judicial e efetividade do direito.

O quarto e último capítulo apresenta as falas das profissionais do Serviço Social, em sua totalidade mulheres, sobre a política de acesso à justiça e sua relação com as instituições que implementam esta política. Por isso, o título deste capítulo é “A construção do campo de disputas”. Busquei descrever como elas percebem seu lugar no acesso à justiça e no contexto da judicialização da política e assim encontrei algumas perspectivas para as questões: a) Como os assistentes sociais percebem a ampliação do acesso à justiça?; b) Como os assistentes sociais percebem o acesso à justiça aos pobres e a cultura institucional do Poder Judiciário?; c) Como os assistentes percebem a chegada dos pobres na justiça?; e, por fim, d) Como os assistentes sociais percebem sua relação com o acesso à justiça? E desta forma, procurei sistematizar as informações e os resultados (ainda que parciais) da pesquisa nas Considerações Finais.

Este trabalho foi escrito por uma pesquisadora, mas congrega em si várias histórias de vida, tanto dos usuários, quanto das profissionais envolvidas, carregadas do sofrimento produzido pela desigualdade social característica da sociedade brasileira. Desde o início minha preocupação com o grau de envolvimento pessoal no campo foi uma questão na pesquisa e a aproximação com a etnografia e a antropologia foi importante para sistematizar a metodologia como aponto no respectivo capítulo. Assim, aprendi com Becker (1977, p.136) que não há problemas em tomar partido de acordo com os compromissos pessoais e políticos. Aliás, nem deveria ser uma questão já que o Projeto Ético Político é a coluna de sustentação do Serviço Social no Brasil. Assim, espero que ao trazer o debate sobre o papel do Serviço Social na política de acesso à justiça, eu possa “dialogar” com o leitor desta tese. E desejo que este diálogo contribua para a produção de outras pesquisas e debates.

Capítulo 1 – Proteção Social e acesso à Justiça: determinantes sociais e limites

*Não podendo fazer que se fosse obrigado
a obedecer à justiça, fizeram que
fosse justo obedecer à força.*

Blaise Pascal

Quatro questões estruturam a construção deste capítulo. A primeira se preocupa em discutir a relação entre o capitalismo e o acesso à justiça no Brasil; a segunda questão procura identificar quais as possíveis relações entre a proteção social e o acesso à justiça, o que leva a terceira questão que é a discussão sobre as lacunas existentes entre a legislação social e a responsividade do direito. Por fim, o quarto eixo condutor questiona se o acesso aos direitos mediante a judicialização se constitui tutela ou se trata de um exercício de cidadania.

1.1. Proteção Social e o Acesso à Justiça

A proteção social como política pública tem sua gênese relacionada às formas de intervenção do Estado sobre os problemas gerados nas cidades em decorrência da visibilidade da pobreza durante os séculos XVII e XVIII (POLANYI, 2000). O regime de assalariamento imposto aos trabalhadores que migravam em razão dos cercamentos dos campos requereu dos governos o planejamento e a intervenção sobre a pobreza, que se manifestava na forma da prostituição, do abandono de crianças, mendigagem etc.

A lei dos pobres (*Poor Law*) se constituía como a primeira forma de assistência, que passava a contar com a racionalidade da administração pública na perspectiva de incentivo ao trabalho e delimitação dos que mereciam a assistência e aqueles que deveriam ser impelidos a trabalhar. No entanto, um elemento persiste no decorrer dos séculos que precederam a consolidação do capitalismo na Inglaterra: o controle da pobreza e de suas manifestações que pusessem em risco a autoridade política.

Das tentativas para controle da pobreza se incluíam desde o Decreto de Domicílio (*Act of Settlement*), estabelecendo a servidão paroquial; até o sistema de abonos expresso na *Speenhamland Law*, decisão dos juízes de Berkshire que, segundo o autor (2000, p.100):

Decidiram conceder abonos, em aditamento aos salários, de acordo com uma tabela que dependeria do preço do pão. Assim ficaria assegurada ao pobre uma renda mínima independente dos seus proventos.

A *Speenhamland Law* se baseava no “direito de viver”, mas não apenas como elemento fundamental para a vida humana. Havia também a preocupação com o tipo de pressão política que poderia advir. Assim,

(...) tanto os magistrados de Berkshire como os membros do Parlamento se preocupavam, de modo geral, pela condição econômica dos pobres e, após 1797, a agitação política já havia diminuído (idem, p.104).

Neste sentido, a preocupação com a vida e a condição econômica dos pobres tinha, também ou principalmente, a preocupação com estabilidade política e o controle deste segmento populacional. A preocupação com a proteção à propriedade (e aos proprietários) se faz presente em todos os legisladores da Inglaterra do século XVIII, segundo Thompson (1987). Neste período é elaborada a Lei Negra, fruto de um quase consenso e aprovada em poucas semanas pela Câmara dos Lordes. Seu objetivo era conter os Negros, habitantes das florestas inglesas, que dela extraíam carne de cervos, veados, coelhos, lebres e peixe; madeira; turfa e outros produtos para sua subsistência e com o uso estas atividades que eram fundamentais para sua subsistência, interferiam nas propriedades dos nobres e no lazer destes.

O trabalho de Thompson é o registro de um processo de judicialização das relações sociais que levou à inclusão de cinquenta delitos considerados “capitais” e, portanto, passíveis da aplicação da pena de morte. O conjunto de infrações incluía a caça, ferimento, roubo de gamos, caça ou pesca clandestina (coelhos, lebres e peixes). O uso de disfarces; armas ou a pintura do rosto de preto (daí o nome Negros) também constituía crime.

Além deste grupo de ações consideradas ilegais, se juntava a destruição da cabeceira/outeiro de lado piscoso; o abate ou mutilação de cabeças de gado; a derrubada de árvores plantadas em aleias, jardim, pomar ou plantação; o ateamento de fogo em casas

ou celeiros, meadas de feno; disparos dolosos contra pessoas, envio de cartas anônimas exigindo dinheiro, veação ou qualquer outra coisa de valor e, por fim, o resgate à força de qualquer pessoa presa por qualquer dos delitos acima.

O que Thompson (1987) nos apresenta é um quadro composto por tensões entre classes cujo conflito se baseia na falta de acesso aos meios tradicionais de sobrevivência por parte de uma delas: o povo das florestas.

Ao lado de uma regulamentação restritiva, caminhava um sistema que era burlado por nobreza e fidalguia, com apoio dos monarcas, já que as restrições eram extensivas às terras que também possuíam proprietários formais (a extração de madeira e turfa e o abate de cervos eram proibidos).

Um elemento chama a atenção: a possibilidade de condenação sem julgamento a partir do depoimento de “testemunhas juradas dignas de crédito”. Assim, embora os tribunais não conseguissem constranger os infratores ricos, “certamente bastavam para molestar os pobres” (idem, p.41). Com uma atuação partidarizada e de criminalização da pobreza, o recurso ao direito estatutário não era nada popular e os juízes florestais não acionavam os juízes de paz (sua instância superior) porque estes não agiam por medo. Assim, o conflito também dizia respeito a uma polarização entre a regulamentação formal e os costumes dos grupos sociais envolvidos, levando a um deslocamento do conflito para formas não institucionais de solução: o uso da força.

Thompson (1987, p.77) recusa o rótulo de bandidos, ou rebeldes, dado aos Negros. Ele os descreve como

(...) florestanos armados impondo a definição de direito a que a gente do campo se habituara, e (como veremos) resistindo aos parqueamentos privados que usurpavam suas terras cultivadas, sua lenha para combustível e seus pastos.

Embora reconheça a opressão a que estes povos foram submetidos numa organização que lhes privava dos meios de sobrevivência, o autor também reconhece que sua reação foi violenta e que, após a aprovação da Lei Negra, eles se tornaram mais rudes. A questão central para Thompson é que a emergência que faz a aprovação urgente da pena de morte é a reiterada humilhação pública das autoridades em conjunto com os ataques sistemáticos à propriedade real e privada que levavam à possível ameaça de um movimento confederado e sinalizavam possibilidade de uma guerra classista. Para ele, “o

que constituía emergência era o deslocamento da autoridade e não o roubo de cervos” (idem, p.246). Por fim, seu entendimento é de que a Lei Negra forneceu um arsenal de morte para muitas formas de distúrbio social já que não era eficiente ou necessária para tratar dos fenômenos que a justificaram. Conclui ele,

A hegemonia da fidalguia e aristocracia do século 18 expressava-se não pela força militar, nem pelas mistificações de um clero ou da imprensa, nem mesmo pela coerção econômica, mas sobretudo pelos rituais de profunda meditação dos Juízes de Paz, pelas Sessões Trimestrais, pela pompa das Sessões Judiciais e pelo teatro de Tyburn. (...) Pois, as relações de classe eram expressas, não de qualquer maneira que se quisesse, mas através das formas da lei; e a lei como outras instituições que, de tempos em tempos, podem ser vistas como mediação (e mascaramento) das relações de classe existentes (como a Igreja ou os meios de comunicação), tem suas características próprias, sua própria história e lógica de desenvolvimento independentes (idem, p.353).

É com a transição política para regimes de representação democrática no decorrer do século XVIII, segundo Polanyi (2000, p.92) que haverá uma transformação completa da estrutura da sociedade já que, para ele, nenhuma sociedade pode existir sem um sistema que assegure a ordem na produção e a distribuição de bens. Em seu entendimento, o mecanismo de mercado não pode ser o único regulador das relações sociais sem que se ponha em risco a estrutura da própria sociedade.

A ideia de justiça e de acesso aos direitos por meio de regulamentação estatal vai se consolidar em meados século XIX, quando a classe trabalhadora passou a se organizar na luta contra a exploração nas fábricas. A emergência da questão social elevou ao nível político a possibilidade de negociação entre os interesses em disputa, em torno dos quais se confrontavam a classe trabalhadora e a burguesia.

Com a expansão dos direitos sociais no século XX, a ideia de justiça social se fortaleceu, contribuindo para a generalização das políticas sociais após a Segunda Guerra Mundial. A perspectiva não era de revolução, mas de inclusão de todos os trabalhadores em um sistema de proteção social. Nesse período, acesso aos direitos sociais significava acesso à justiça social, que deveria ser fornecido pelo Poder Executivo, encarregado de executar as políticas sociais. Ao Poder Judiciário cabia o julgamento sobre as causas trabalhistas e o controle sobre as ações ou omissões do Estado.

É a partir da década de 1960, que o acesso à justiça, como acesso ao Poder Judiciário começa a ser questionado e demandado. Ao tratar dessa temática, Mauro

Cappelletti e Brian Garth (2002) destacam as barreiras de acesso à justiça para a classe trabalhadora. Conforme o seu pensamento, conquanto seja um direito social básico, é fundamental que haja garantia de igualdade “de armas” entre as partes que figuram num processo judicial. E, neste sentido, já se pode identificar um problema importante que é a efetiva falta de isonomia. No caso brasileiro, e no campo estudado, por exemplo, os prazos dados à União giram em torno de o dobro ou triplo dos prazos dados aos cidadãos e seus representantes nos Juizados Especiais Federais⁶.

O acesso à justiça é produto do mesmo processo histórico que consolidou o reconhecimento de direitos sociais, e que engendrou ofensivas a estes direitos, levando a conflitos de interesses e à necessidade da busca por uma esfera especializada na resolução dos impasses -- o Judiciário.

Como fruto de processo histórico, observa-se que a preocupação com o acesso aos sistemas de resolução de litígios é antiga, e nem sempre elaborado com o objetivo de universalidade: na idade moderna, nos estados liberais sua limitação se dava sob duas principais justificativas: a primeira é a de que os direitos naturais não necessitariam de tutela direta, bastando que o Estado não permitisse que fossem infringidos. E desta forma, não havia qualquer preocupação, por exemplo, em fazer com que o cidadão reconhecesse os seus direitos, o que implica diretamente na falta de instrumentalização do sujeito para reclamar e defender-se na prática. Cappelletti (2002) chama de “pobreza no sentido legal” a incapacidade das pessoas de utilizar o aparato jurídico. Outro efeito de tal estrutura é o engessamento ao previsto legalmente, dificultando o reconhecimento de novos direitos e submetendo a realidade à previsão legal (lenta, tardia e influenciada por correlações de forças).

O reconhecimento formal e não efetivo, é peculiar nos estados liberais, uma vez que os indivíduos que possuam condições materiais de arcar com os custos processuais são os que realmente acessam as instituições judiciárias. A igualdade formal, destituída de efetividade é o que restaria à maioria da população que não acessaria o aparelho judiciário para defesa de seus direitos. A lacuna entre a formalidade e a efetividade é uma das características da falta de isonomia entre as partes, materializada pelo formalismo dogmático que ignora a realidade como experiência fundadora do conhecimento.

⁶ O prazo é um dos elementos mais importantes de um processo judicial, pois ele pode garantir ou dificultar a juntada de provas; manifestações; providências e recursos, etc.

Neste sentido, continua Cappelletti (2002, p.10), há muito que se superar para que as instituições do direito, representadas por seus estudiosos do direito se aproximem das necessidades da população. E não há transformação possível fora de parâmetros críticos sobre a sociedade na qual se estruturam as relações sociais.

Observa-se que a visão individualista do direito liberal vai se transformar à medida que a sociedade moderna também sofre transformações, com as relações sociais tornando-se mais complexas e buscando novos estatutos como os expressos nas declarações dos séculos XVIII e XIX. Neste momento a simples proclamação de direitos e deveres cede lugar à demanda por sua efetivação e garantia. O Estado é chamado a cumprir o papel positivo de assegurar os direitos sociais básicos, o que acaba por refletir no acesso à justiça.

Este chamado, é bom enfatizar, ocorre não de forma espontânea ou natural, menos ainda linear: a necessidade de intervenção estatal surge principalmente após a Segunda Guerra Mundial, quando a “ameaça” trazida pelo socialismo real põe em xeque o sistema capitalista e confronta a exploração ilimitada da classe trabalhadora. É neste momento que a política social é consolidada como atendimento a demandas históricas – e como estratégia de neutralização dos conflitos gerados pelo modo capitalista de produção. Ao acolher expectativas de longa data e reconhecer o direito, vão se criando expectativas e esperanças que pressionarão por reconhecimento de novos direitos.

A questão é que, nem sempre a busca por novos direitos é acolhida pelas instâncias regulamentares da institucionalidade sem que haja muita interferência (e muitos obstáculos) de grupos sociais distintos. Falo especificamente do Poder Legislativo, que é campo de disputa de diversos grupos com interesses distintos e que se mantém estreitamente ligado aos poderes econômicos. Desta forma, o acesso à justiça, enquanto direito, ganha particular ênfase à medida que o Welfare State é esboçado. Cappelletti e Garth (2002) comentam:

De fato, o direito ao acesso efetivo tem sido progressivamente reconhecido como sendo de importância capital entre os novos direitos individuais e sociais, uma vez que a titularidade de direitos é destituída de sentido, na ausência de mecanismos para sua efetiva reivindicação. O acesso à justiça pode, portanto, ser encarado como o requisito fundamental – o mais básico dos direitos humanos – de um sistema jurídico moderno e igualitário que pretenda garantir, e não apenas proclamar os direitos de todos. (*idem*, p.12)

Tal isonomia na ordem burguesa não é viável. As limitações para a garantia dos direitos no capitalismo são oferecidas pelos poderes constituídos já que o Estado é comitê executivo da burguesia em diversos aspectos e o direito o seu instrumento privilegiado. E, neste sentido, Pachukanis (2017), tal como Thompson(1987), denuncia o direito como elemento constituinte da sociedade baseada no conflito de classes e que vai servir para a mediação da exploração. Ele rompe com uma visão imemorial do direito cujo nascimento, historicamente marcado propõe a igualdade formal entre os sujeitos, embora a desigualdade econômica seja a marca fundamental. Assim, a forma jurídica possui uma historicidade específica que a relaciona de maneira intrínseca ao modo de produção capitalista e, portanto, burguesa desde seu nascimento (KASHIURA JR., 2015, p.71).

Na discussão sobre a relação intrínseca entre Direito e Capital, Pachukanis (2017) reconhece algumas formas jurídicas embrionárias em sociedades pré capitalistas, mas que só poderão se desenvolver plenamente em um contexto burguês. A esta visão, Naves (2014, p.79) se contrapõe na medida em que, para ele, a subjetividade jurídica abstrata só existe no cenário de subsunção do trabalho ao capital. Assim, não haveria como se pensar em direito feudal ou direito antigo, por exemplo, de outra forma que não se configure como “não-direito” (KASHIURA JR., 2015, p.71; NAVES 2014, p.79). Destaco que, independente do caminho tomado por Pachukanis ou Naves, a forma mercadoria se ergue no contrato que é o pilar sobre o qual se assenta o direito e que vai lastrear as relações jurídicas marcadas notadamente pela noção de igualdade formal.

Para prosseguir a discussão, entendo importante sinalizar a contradição no alerta de Kashiura Jr. (2015, p.72)

Não se trata de afirmar que o direito constitui uma espécie de instrumento que efetiva ou reforça a dominação, à disposição do uso consciente da classe dominante (tampouco que possa ser revertido, de qualquer modo, para atender aos interesses conscientes da classe dominada), mas de apontar o lugar preciso do direito na dinâmica interna da sociedade capitalista, no processo social por meio do qual se realiza o domínio de classe. Não há que se falar, então, em “ordem”, senão em ordem burguesa, e não há que se falar em “paz” ou “harmonia”, senão naquelas paradoxalmente estabelecidas pela supremacia da classe dos capitalistas.

Assim, o que se coloca em discussão é a relação íntima entre o direito e a ordem social capitalista como bem sinaliza o autor, com a devida discordância: há um projeto de hegemonia na construção do direito no Estado Burguês, mas nele não se esgota. Trata-se de uma construção com interesse direto em sua legitimação e manutenção. É desta

vinculação que surgem os aspectos que discutirei nesta tese e que considero relevantes para a reflexão do Serviço Social. Proponho encaminhar esta discussão fugindo da sedutora marcação do debate (e seu encerramento) no reconhecimento prévio, e simplista a meu ver, do direito como instrumento de dominação de classe, mas compreendendo a complexa contradição expressa nas relações sociais.

Para Pachukanis (2017, p.83) o direito não existe apenas como abstração, fruto do pensamento de juristas, mas ele possui uma

Uma história real, que se desenvolve não como um sistema de ideias, mas como um sistema específico de relações, no qual as pessoas entram não porque o escolheram conscientemente, mas porque foram compelidas pelas condições de produção. O homem se transforma em sujeito de direito por força daquela mesma necessidade em virtude da qual o produto natural se transforma em mercadoria dotada da enigmática qualidade do valor.

O direito se constitui enquanto categoria histórica pertencente a determinado quadro social que se constrói na relação contraditória entre interesses privados (idem, p.86), estruturando-se como forma ideológica. É importante o alerta do autor no sentido de que, ainda que se reconheça o caráter ideológico de um conceito, se busque detectar a realidade objetiva onde ele existe. E como exemplo, ele cita o Estado reconhecendo que *o caráter ideológico de um conceito não elimina aquelas relações reais e materiais que este exprime* (idem, p.89), uma vez que depende das estruturas que o mantém: meios de comunicação; forças armadas etc.

No caso do Direito,

O papel do jurista como teórico coincide diretamente com sua função social prática. O dogma do direito privado não é nada além de uma série infinita de considerações *pro et contra* reivindicações imaginárias e possíveis demandas. Em cada parágrafo do sistema, oculta-se um cliente abstrato disposto a utilizar as disposições pertinentes como um aconselhamento jurídico (idem, p.93).

Assim a relação jurídica entre os sujeitos é o espelho das relações entre os produtos do trabalho na forma de mercadoria, já que o direito se realiza no movimento desta relação. Sem as relações sociais o direito não passa de mera abstração sem vida, ou seja, seu conteúdo normativo tem de estar inserido no contexto da vida social. Isto porque

a superestrutura jurídica nada mais é do que expressão das relações de produção existentes.

Para Pachukanis, *na realidade material a relação prevalece sobre a norma* (idem, p.98), assim como a relação jurídica em si é uma relação entre sujeitos. E a norma jurídica se distingue justamente por pressupor que há uma pessoa detentora de direitos que tem plena capacidade de os reivindicar. Neste sentido, os trabalhadores possuem capacidade como livre vendedores de sua força de trabalho porque a forma jurídica do contrato faz a mediação com a relação capitalista de exploração uma vez que *as relações sociais entre as pessoas no processo de produção adquirem aqui a forma reificada dos produtos do trabalho, que se relacionam uns com os outros pelo valor* (idem, p.119).

Várias décadas depois, Antoine Garapon (2001), dirá que a lei e o direito mantêm uma relação íntima, porém não se confundem para explicar o contexto de quebra de imunidade das autoridades e da busca pelo reconhecimento de direitos no acionamento ao Poder Judiciário. O que diferencia os autores basicamente é a visão que possuem da institucionalidade na ordem burguesa.

No processo histórico brasileiro, desde o período colonial, embora houvesse previsão formal de acesso a sistemas de justiça, os aparelhos que integravam tais sistemas acabavam balizados muito mais na parcialidade de seus agentes que na aplicação da lei propriamente dita (VÂNIA SIERRA, 2014: 32). Acabavam também limitados pela configuração da legislação, tendo Portugal o domínio sobre a jurisdição que, em último caso servia ao Imperador e seus interesses.

Do ponto de vista legal, pobres e fracos em geral dependiam dos chefes locais que dos juízes visto que institucionalmente e do ponto de vista político, não havia amparo contra *“a violência, o arbítrio e a ilegalidade”* (Idem). É com o passar do tempo e a construção do processo democrático brasileiro que haverá uma estrutura mais consolidada dos meios de acesso aos sistemas de justiça. Desta forma, consideramos o acesso à justiça, enquanto um conjunto de políticas que visam permitir à sociedade a apreciação sob a ótica dos direitos de suas demandas e conflitos. E neste estudo o foco se dirige às formas de acesso institucional partindo do pressuposto de que o acesso à justiça é um dos elementos constitutivos do Estado Democrático de Direito, e que é preciso considerar que sua gestão se dá nos limites do capitalismo com o objetivo de reduzir ou neutralizar resistências a este modo de produção. Neste sentido, concordamos com Maria Teresa Sadek ao apontar que

A democratização no acesso à justiça constitui-se em pauta fundamental para a efetivação dos direitos que formam a cidadania. Desta forma, o sistema de justiça opera não apenas como garantidor de direitos, mas também como um espaço no qual há a possibilidade de redução das iniquidades decorrentes das desigualdades de renda e prestígio.

(MARIA TERESA SADEK, 2010, p.9).

Portanto, sua natureza não difere das políticas sociais no contexto do capital, ainda assim, contraditoriamente, trata-se de um instrumento fundamental para garantia e reconhecimento de direitos individuais e coletivos no universo de retração do Estado na proteção social. A contradição, enquanto categoria, é imprescindível para alinhar as discussões e reconhecer que os obstáculos ao acesso à justiça (ainda que sua perspectiva ideal seja utópica como alertam Cappelletti e Garth, 2002, p.15) se originem nas desigualdades socioeconômicas. E neste sentido, é pensado na Constituição Federal de 1988 como um dos elementos centrais de cidadania, e está incluído no artigo 5º que trata dos direitos fundamentais constituindo um dos elementos do Estado Democrático de Direito⁷. No entanto, a noção clássica de Estado de Direito, por sua estreita (e restrita) ligação à lei, acaba não correspondendo “à *critérios de justiça e legitimidade(...) Para enfrentamento da questão social e como reação ao avanço do socialismo surge, então, a concepção de Estado Social de Direito*” (Gonzalez, 2017: 104-105).

No Estado Social de Direito, a premissa seria a consolidação de condições materiais para que os cidadãos consigam usufruir de fato dos direitos elencados ou em constante processo de reconhecimento (idem). Ou seja, o objetivo final do Estado Social de Direito seria a promoção da igualdade material. Um desafio considerando que a consagração do acesso à justiça como um direito social tem como contrapartida a mesma limitação apresentada por outras políticas sociais: a dotação orçamentária ou o limite da reserva do possível. E, no caso específico da Justiça Federal, por exemplo, onde a União é uma das partes envolvidas nos processos judiciais, temos o contexto de o Estado fornecer instrumentos para que cidadãos recorram contra o próprio Estado. Uma questão ética e política de grande porte.

1.2. O acesso à Justiça e os limites à proteção social da classe trabalhadora

⁷ As características básicas do Estado Democrático de Direito são elencadas por Gonzalez (2017:101) como “(i) submissão ao império da lei; (ii) a divisão de poderes; (iii) a fiscalização dos órgãos estatais; (iv) o enunciado e garantia dos direitos fundamentais.

O final da Segunda Grande Guerra marca o início da construção do Estado de Bem Estar Social ou *welfare state*. Esping Andersen (1991) traça uma discussão sobre o *welfare state* a partir de duas questões comuns nos debates sobre o bem-estar. A primeira trata de um possível potencial transformador frente ao sistema capitalista, que diminuiria as desigualdades. Por outro lado, a segunda questão posta indaga sobre as “forças causais” que originam o Estado de Bem-Estar Social. O autor compara economistas clássicos, distinguindo propostas entre os modelos liberal; marxista e o social democrata.

Sinalizando a desconfiança com a democracia oriunda dos liberais descreve que, para estes autores, ela poderia produzir o socialismo; para marxistas a perspectiva de democracia poderia não passar de discurso vazio (Andersen usa os termos “concha vazia” e “conversa de botequim”). Ele discorda da visão tradicional marxista de que as políticas sociais ajudam o progresso das forças produtivas, para ele o Estado de Bem Estar Social aumenta as capacidades políticas e reduz as divisões sociais.

Ao reconhecer o esgarçamento das redes primárias (família, igreja, comunidade), Andersen entende que é preciso que o Estado ofereça a proteção antes recebida destas esferas.

Mas o que chama a atenção na reflexão de Esping-Andersen é a desconfiança com que a democracia social é recebida por liberais e marxistas, ambos os lados questionando sobre as possibilidades de redução de desigualdades pela democracia parlamentar. Para o autor, atualmente a política social tem sido revisitada como um “cavalo de troia” potencialmente efetivo na redução de desigualdades, uma vez que há redução na dependência do trabalhador do mercado e dos empregadores.

O reformismo social democrata constrói dois argumentos importantes na estruturação da política social: de um lado os trabalhadores precisam de recursos sociais (saúde, educação etc.) para uma participação efetiva como cidadãos. E, por outro lado, a política social é um critério de eficiência econômica para além da dimensão emancipatória. Embora na visão tradicional marxista a política social seja compreendida como um elemento auxiliar no progresso das forças produtivas, se reconhece que o Welfare State **“aumenta as capacidades políticas e reduz as divisões sociais que são as barreiras para a unidade política dos trabalhadores”** (Esping Andersen, 1991:90). Assim, há uma contradição inerente à política social, uma vez que a “pacificação” por ela pretendida gera patamares de satisfação que impulsionam a busca por direitos e reconhecimentos. Sua retração não é tão possível, fazendo com que os ataques das últimas

décadas provoquem importantes resistências nos países centrais. Observamos um ponto em comum entre Wanderley Guilherme dos Santos e Esping Andersen: ambos reconhecem que as primeiras iniciativas relacionadas a ações do Welfare State aconteceram antes da democracia, com o objetivo definido de impedi-la.

Alguma semelhança neste relato com o histórico traçado por Wanderley Guilherme dos Santos (1993) ao falar do corporativismo da era Vargas e da tutela dos movimentos operários, e presente também na análise da construção de políticas sociais, nos governos militares, focadas em uma política de proteção aos trabalhadores formalmente inseridos no mercado de trabalho. O corporativismo aparece também na análise de Edson Nunes (2004), que faz dele um dos quatro padrões institucionais também chamados gramáticas, que são estruturantes entre a sociedade e as instituições formais.

A questão da mobilização é importante a estes autores que tratarão de forma peculiar. Enquanto para Esping Andersen (1991), a questão do poder se correlaciona com o número de eleitores e a negociação coletiva, a mobilização deste poder vai depender diretamente da organização de sindicatos, votos e cadeiras no parlamento e no governo.

Na análise de Santos (1993), o caso brasileiro mostra obstaculização à participação na competição política, já que a política social, no caso brasileiro, teria deixado de ser instrumento de integração política. O populismo no caso brasileiro, utilizado historicamente para cooptação e desarticulação é um elemento crucial a ser eliminado para o autor. Outro elemento que requer a superação é o descrédito do Estado para resolução dos conflitos. Este último elemento provoca um trânsito entre instituições que influenciam de forma negativa a cultura cívica e, a reboque, na probabilidade de sucesso de políticas governamentais.

O Brasil esboçou um Estado de Bem Estar Social na Constituição de 1988 e nas leis infra constitucionais posteriores, no entanto, não é possível deixar de lembrar do “modelo máfia” descrito por Santos (1993), para pensar que, a partir dos financiamentos de campanhas por parte dos grupos de interesses diversos, como as federações industriais e entidades de empresários, representantes do agro negócio, e mais recentemente das instituições religiosas cristãs conservadoras, boa parte das dificuldades na implantação das políticas de bem estar sejam justificadas. O modelo “máfia” se estrutura e alimenta na corrupção: trata-se de criar um problema para se vender a solução. Um exemplo? O não investimento em políticas públicas específicas para a criação de um senso comum onde a iniciativa privada é vista como mais eficiente e menos onerosa aos cofres públicos.

O sucateamento da política de saúde e do Sistema Único de Saúde e o incremento dos planos privados é um bom exemplo de atuação do modelo “máfia”⁸.

O modelo “máfia” erode o acesso a direitos mediante políticas públicas e reforça o clientelismo; o mercado e a precarização.

É na perspectiva de ataque às políticas sociais recém garantidas pela Constituição Federal de 1988 que Vianna (2008) vai identificar a judicialização da política no Brasil. São os administradores públicos que baterão nas portas do Poder Judiciário para demandar que sejam desonerados da responsabilidade de implementar políticas sociais alegando falta de recursos e inconstitucionalidade das leis que regulamentaram a seguridade no Brasil.

1.3. A Judicialização da política como expressão da barreira de acesso aos direitos

Da mesma forma em que o acesso à justiça se consolida como direito na estrutura pós-*welfare*, e uma resposta à possível ameaça ao capitalismo personificada na União Soviética, a judicialização emergirá como instrumento de garantia do acesso às políticas sociais quando se instala a profunda crise com a emergência do ideário neoliberal.

Com o desmoronamento do bloco socialista no leste europeu na década de 1990, a ofensiva do capital sobre o trabalho vai solapar direitos historicamente conquistados; fragmentar as lutas sociais e submeter a sociedade à dinâmica da globalização, que acompanha o aumento e a aceleração dos fluxos de capitais, concentrando a riqueza ao mesmo tempo que restringe a soberania nacional.

Por conseguinte, o conflito vai se deslocando da esfera da luta política tradicional para o espaço judicial na busca de solução, fruto do descompasso entre as expectativas dos representantes de classes tão diversas quanto desiguais, como aponta Garapon 2001, p.45):

A judicialização da vida pública comprova esse deslocamento: é a partir dos métodos da justiça que nossa época reconhece uma ação coletiva justa. A justiça, aliás, tem fornecido à democracia seu novo vocabulário: imparcialidade, processo, transparência, contraditório, neutralidade, argumentação, etc. (...) Da perda de prestígio do político, antes de tudo, e de uma reorientação das expectativas políticas com vistas à justiça, pois é a ela que a opinião pública dirige agora suas

⁸ E, neste sentido cabe lembrar que os custos gerados pela corrupção no Brasil chegaram em 2017 a 2,3% do PIB, enquanto o pagamento da dívida pública chegou a 74% (IPEA, 2018).

demandas de arbitragem. A justiça passa a encarnar, assim, o espaço público neutro, o direito, a referência da ação política, e o juiz, o espírito público desinteressado.

Mauro Cappelletti e Brian Garth (1988) ressaltam que os sistemas jurídicos estão longe da perfeição e em constante demanda para adequação à emergência de direitos socialmente construídos e conquistados. Embora sua visão seja de uma evolução progressiva, quase natural, para os autores não é possível negar que o Poder Judiciário tem tido um importante papel para a garantia e defesa do Estado Democrático de Direito.

Focando sua análise nas estruturas jurídicas formais, foge a Cappelletti & Garth as questões políticas que abarcam os interesses diversos (e conflitantes) da contemporaneidade.

Do ponto de vista desta pesquisadora é possível identificar no contexto das contradições estruturais do capitalismo, diferentes aspectos na atividade jurisdicional. Por um lado, o Poder Judiciário Brasileiro tem sido ator para regular e legitimar a ordem. No entanto, paradoxalmente, sua atuação também tem contribuído para o alargamento do reconhecimento de direitos a minorias excluídas da proteção estatal.

Se no início da pesquisa uma indagação se fazia presente dizia respeito sobre quais os interesses mais envolvidos no atual discurso que clama pelo afrouxamento do controle judicial nas políticas e nas relações de mercado, principalmente. A hipótese inicial é que poderia constituir apenas uma defesa da quebra do último bastião contra o chamado livre mercado? É o afrouxamento do controle judicial ou a minimização total do Estado que constitui o pano de fundo de defesas tão apaixonadas? Entendo que é ainda mais complexo, considerando o contexto atual de ativismo judicial em que o processo político foi açambarcado.

Isto porque o acesso à justiça é imprescindível para que o cidadão busque a proteção de seus direitos perante o Estado. Mas a concretização desta garantia vai depender tanto do acesso universal aos sistemas de justiça, quanto da produção de resultados deste acesso que aliem um caráter justo tanto do ponto de vista individual, quanto do ponto de vista coletivo (JOSÉLIA REIS, 2010:32).

Com relação ao papel estatal de controle nas relações sociais, Vânia Sierra (2004: p.08) entende que a formação do sujeito de direitos não pode ser realizada sem a referência fornecida pelo Estado que é dotado de uma função ética que eleva o sujeito à condição do humano. Para a autora, a autonomia dos indivíduos deve ser pensada a partir da presença de uma intermediação comum que os nivela pelo direito.

A figura institucional do Estado, formado por seus diferentes representantes, que pode reconhecer e garantir os direitos à população. Neste sentido, o controle nas relações sociais perpassa, também e principalmente, a questão do reconhecimento. O Poder Judiciário tem relação intrínseca com a ética burguesa, na defesa da propriedade privada dos meios de produção e no uso da força e da coerção para manutenção da ordem. Atualmente serve de apoio no desmonte do Estado Social sob a égide do ideário neoliberal.

Para compreender este universo o conceito de contradição, enquanto categoria analítica, é fundamental por permitir a percepção do uso de instituições do Estado Burguês para enfrentamento das refrações da questão social por ele engendrada e a construção de resistências e avanços do reconhecimento. A judicialização da política e da vida social é contraditória por excelência. É contraditória porque, ao tempo em que permite a condenação sem provas cabais, mas por alinhamento com uma literatura jurídica⁹, também reconhece que grupos sociais se encontram excluídos da proteção social em virtude de uma normatização limitadora¹⁰. Além disso, também tem atuado no sentido de pressionar o Poder Executivo a implementar políticas e programas previstos em lei, mas que encontram barreiras juntos aos administradores públicos.

No Brasil, o mecanismo de judicialização apresenta algumas características: de um lado o uso do aparato judicial por representantes políticos do Poder Executivo no sentido de questionar a legalidade de normas impostas aos administradores e gestores (Werneck Vianna, 2008). O argumento principal é a responsabilidade fiscal e a limitação orçamentária. Uma segunda característica, a que mais afeta as classes pobres, é a expressiva demanda nas relações sociais, principalmente aquelas direcionadas a crianças e adolescentes, seja na esfera da proteção, seja nos chamados conflitos com a lei- a criminalização da pobreza é um elemento cruel de nossa sociedade.

A terceira característica deste fenômeno, que é o objeto da pesquisa em curso, tem a ver com o acesso a políticas e serviços públicos. Nesta última observamos a atuação do Poder Judiciário Federal no sentido de acolhimento das demandas levando em conta não somente os textos legais, mas principalmente os princípios constitucionais e dentre eles, com destaque, o princípio da dignidade humana. Isto porque, nas palavras de Esteves (2006:48):

⁹ Estou fazendo referência direta ao voto da Ministra Rosa Weber no julgamento de José Dirceu.

¹⁰ O reconhecimento à união homoafetiva, ou o casamento gay, é um importante exemplo de uma atuação mais progressista do Poder Judiciário na proteção social.

(...) garantida a legislação, a sociedade busca agora a efetivação dos direitos sociais, e diante de um executivo limitado pelos acordos macroeconômicos e políticos, busca no judiciário, reconhecendo-o efetivamente como uma das instituições do poder estatal, a possibilidade de efetivação destes direitos.

O acesso à justiça é um dos direitos sociais consagrados nas democracias modernas. Está relacionado às lutas contra a desigualdade e por direitos e integra o Estado de Bem Estar Social¹¹. Para Mauro Cappelletti (1988), o acesso à justiça é imprescindível para que o cidadão busque a proteção de seus direitos perante o Estado. Mas a concretização desta garantia vai depender tanto do acesso universal aos sistemas de justiça, quanto da produção de resultados deste acesso que aliem um caráter justo tanto do ponto de vista individual, quanto do ponto de vista coletivo (JOSÉLIA REIS, 2010:32).

A discussão sobre a universalidade de acesso é relativamente recente, mas relacionada à discussão liberal sobre limites de atuação do Estado. Para esta premissa, direitos naturais não necessitariam de tutela direta, já que bastaria ao Estado não permitir que estes fossem infringidos. Desta forma, tanto o reconhecimento de direitos, quanto a instrumentalização dos sujeitos para a demanda e defesa destes era relegada ao que Cappelletti & Garth chamam de pobreza no sentido legal: a incapacidade de utilização dos sistemas jurídicos.

É interessante se pensarmos a cultura brasileira tal como descrita por Roberto Da Mata (1997), é que aqui se inclui a experiência e o conhecimento prático das rotinas e tramites institucionais, o que inclui também o relacionamento interpessoal com os sujeitos responsáveis na instituição.

É preciso reconhecer, tanto a importância destes progressos para acesso à justiça, quanto a permanência de práticas e rotinas institucionais que, por exemplo, colocam em xeque uma demanda por simplicidade na linguagem jurídica, ou na existência de prazos diferenciados entre os indivíduos e a Administração Pública (no caso brasileiro). Mas o pano de fundo em todo este universo permanece intocado: a desigualdade estrutural forjada pelo estado capitalista.

¹¹ Gonzalez (2017) entende que faz parte do chamado Estado Social de Direito.

Nos primeiros países onde a busca pelo acesso à justiça pressionou respostas mais efetivas, tais respostas aos obstáculos foram estruturadas em “ondas” que levaram inicialmente à criação da assistência jurídica gratuita aos pobres, pensada e implantada desde o pós guerra e expandida a partir dos anos 1970, fruto das reformas da década de 1960 e colocada no topo da agenda de reformas judiciárias – a primeira onda (CAPPELLETTI, 1988, p.33). A partir de 1972 houve a expansão dos serviços de assistência jurídica sob expensas do Estado com a reformulação dos sistemas de diversos países (França; Suécia; Alemanha; Inglaterra e a cidade de Quebec, no Canadá). Em 1974 surgem os “Legal Services Corporation” na Áustria, Holanda, Itália e Austrália.

A segunda onda, a defesa de interesses coletivos ou grupais (interesses difusos), surge em decorrência da incapacidade de normas e regras para garantir a legitimidade e facilitar as demandas por particulares destes interesses. Assim, o movimento de direito público pressionará pelo reconhecimento e legitimação de políticas públicas que envolviam grupos de pessoas. É neste sentido que Antoine Garapon (2001, p.40) vai reconhecer que *“a lei não se confunde mais com o direito: ela ainda guarda, certamente, uma importância essencial, mas não pode mais pretender fundamentar, sozinha, todo o sistema jurídico.”* Nesta perspectiva, é demandado ao juiz que ele se manifeste quanto aos direitos antes mesmo da sua transcrição em lei, ou, de forma mais expressiva, para garantir a materialização daqueles já reconhecidos e não implementados (é nestes casos que a judicialização da política se faz mais presente).

A terceira onda diz respeito ao reconhecimento da necessidade de reforma dos sistemas de justiça de maneira a permitir que haja facilidade na representação em juízo. Esta onda é a que vai dar origem aos juizados de pequenas causas, hoje mais conhecidos como juizados especiais, porque reconhece a dificuldade dos mais pobres em efetivar direitos. Nas reformas implementadas estão elencadas a eliminação de custas; a criação de procedimentos especiais fora do aparelho judicial (mediação; conciliação; etc.), de forma a levar as soluções para o campo extrajudicial ainda que sob a supervisão institucional do Poder Judiciário; a importância da oralidade e da simplicidade para tramitação do processo; a não exigência de advogados para ingresso e acompanhamento processual e a eliminação da diversidade de graus de recursos de forma a tornar mais rápida a decisão final sobre os processos. Para CAPPELLETTI (1988: p.94), trata-se de uma forma de *“dar direitos efetivos aos despossuídos contra os economicamente*

poderosos: a pressão sem precedentes, para confrontar e atacar as barreiras reais enfrentadas pelos indivíduos”.

A demanda por resolução de conflitos a partir da intervenção de sujeitos determinados em uma ordem social, ou mais atualmente, do Estado, não é um fenômeno recente e se relaciona com a organização de estruturas sociais mais complexas, substituindo o conflito direto por mediações institucionais e legais. Assim, desde a Grécia Antiga, passando pela Idade Média e atualmente no reconhecimento do acesso à justiça e da assistência jurídica gratuita como direitos humanos básicos (TAVARES, 2001).

No entanto, a organização e atuação do Poder Judiciário refletem a estrutura da sociedade onde este se insere. No contexto do Estado Capitalista, o Poder Judiciário tem uma estreita relação com a manutenção da ordem vigente, o que levou Pachukanis (2017, p.101) a considerar que

A essência do direito se esgota nas normas de conduta e na ordem que emana de uma autoridade e que na própria substância das relações sociais não existem quaisquer elementos que engendrem a forma jurídica.

Passados mais de noventa anos desde a sua primeira edição alguns elementos no processo histórico das lutas de classe surgem não necessariamente fazendo a superação do sistema capitalista, mas influenciando bastante em sua trajetória e gestando as condições sociopolíticas criadas pela tensão oriunda com o advento do socialismo real e com a luta mais ampla de trabalhadores no pós Segunda Guerra. Assim, a configuração dos Estados de Bem Estar Social pelo mundo contemporâneo foi acompanhada por mudanças no aparato jurídico formal com a emergência de direitos novos reconhecidos em gerações e a pressão por respostas do Poder Judiciário para além da manutenção do já instituído.

Mas, se Pachukanis (2017) vê o direito como elemento fundamental da sociedade baseada no conflito de classes e como instrumento privilegiado de manutenção da ordem, oito décadas depois, Garapon, (2001) autor liberal, no final do século vinte, vai reconhecer que o direito positivo perdeu seu espaço para um direito que não pode mais ser apenas restrito ao reconhecimento formal das leis, já que estas não acompanham com a velocidade e a justiça desejadas as demandas sociais. Aparentemente, há uma relação entre a constituição da política social, enquanto mecanismo de pacificação e manutenção da ordem capitalista ao reconhecer e fornecer proteção aos mais fracos e trabalhadores, e

a transformação do campo do direito de mera reprodução de leis escritas para o reconhecimento de demandas que não estão necessariamente descritas ou reconhecidas formalmente por legisladores.

Assim, o sistema de freios e contrapesos se torna influenciado por uma atuação do Poder Judiciário¹² quando o jogo democrático legislativo deixa de responder aos anseios de parcela da sociedade. Como esta resposta se cristaliza e como esta demanda pode afetar o equilíbrio entre os poderes republicanos, na medida em que infla o judiciário, é uma questão que merece estudos aprofundados. Isto porque, se as sociedades tiveram de organizar meios de permitir que as esferas de mediação de conflitos fossem estruturadas e disponibilizadas à população, no contexto atual, para além de mero controle de conflitos, o poder judiciário tem sido reiteradamente demandado a responder sobre o reconhecimento de “novos” direitos¹³. O que se desenha aqui é que o direito

(...)deixa de ser visto apenas em um enfoque estático, de regramento e disciplina destinados a manter o status quo. A lei passa a exercer também uma função transformadora, influenciando na realidade social, impondo mudanças sociais democráticas.

(Gonzalez, 2017, p.109)

A judicialização da política é um fenômeno relacionado aos pilares centrais da democracia, diz respeito à falta de acesso a políticas de qualidade, na maioria das vezes já previstas tanto do ponto de vista legal quanto orçamentário, como aponta Perlingeiro (2013). No Brasil este fenômeno vai se relacionar com um tipo diferenciado de inclusão social, uma inclusão às avessas, que se força a partir da ação coercitiva do Estado, muitas vezes provocada pelo conflito com a lei, e que vai exigir de profissionais operadores do direito um esforço extra no sentido de garantir direitos aqueles que, vivendo cotidianamente a violência provocada pela desigualdade acabam colidindo com o sistema por meio de ações repudiadas pelo conjunto da sociedade. Assim, a esperança de que a atuação da justiça pontuaria o fim de abusos por parte do Estado, mudando a correlação de forças para garantia de demandas políticas frustradas na ação dos poderes executivo e

¹² Não vou usar o termo politização do judiciário como sinônimo de judicialização da política neste trabalho. As condições atuais de atuação do Poder Judiciário no cenário político brasileiro encaminham a percepção de que constituem conceitos distintos e que merecem trato aprofundado.

¹³ Estou considerando que muitas destas novidades só se constituem como tal na sua formalização, pois trata-se de questões, relações, que sempre existiram à margem do reconhecimento formal. Por isso as aspas no novo.

legislativo insensíveis às expectativas sociais, tal como Garapon previu (apud VÂNIA SIERRA, 2001: p.39) não se concretiza de forma tão linear e inequívoca.

Mas o acesso à justiça é pensado como algo mais amplo que a instrumentalização para acionamento do Poder Judiciário. Tavares(2001, p. 10) aponta que

Na verdade, de pouco adiantaria a existência formal dos direitos se não houvesse preocupação com a efetivação da igualdade das partes nos processamentos dos litígios porventura decorrentes do desrespeito a esses direitos, bem como na possibilidade de esclarecimento e oferecimento de solução de problemas extrajudicialmente.

Ao discutir como se dá o acesso à justiça no contexto da judicialização da política e das relações sociais e como a busca pelo Poder Judiciário, o definimos como um dos elementos centrais do Estado Democrático de Direito, integrante do sistema de freios e contrapesos e fundamental para a garantia de direitos fundamentais, acaba se constituindo como uma “inclusão às avessas¹⁴”, na medida em que a inserção deste Poder no Estado Capitalista, imprime um caráter específico de conservação da ordem econômica vigente. Para realizar esta reflexão é preciso esboçar como construíram as políticas de acesso à justiça no Brasil – em uma breve abordagem e sua condição atual mediante dados já consolidados. Chama a atenção a aproximação dos discursos e métodos utilizados na iniciativa privada para estruturar serviços do Poder Judiciário, um poder que presta um serviço público e que, não necessariamente é um serviço gratuito¹⁵, demonstrando que a busca por uma eficiência ideal derivada das relações privadas de produção ainda permeia o imaginário dos gestores brasileiros.

¹⁴ O conceito de inclusão às avessas é trabalhado por Tania Dahmer Pereira em sua pesquisa de doutorado e se refere ao acesso que os presos terão a partir da prisão a políticas de saúde, alimentação, etc, que antes do conflito com a lei não conseguiram acessar. Considero que a judicialização da política também configura uma inclusão às avessas na medida em que subverte a forma de acesso a serviços, que se torna enviesada pela necessidade de demanda judicial.

¹⁵ Com exceção dos Juizados Especiais Federais, onde custos processuais são praticamente inexistentes (e quando existem possuem baixo valor), os valores cobrados em outras áreas vão tornar oneroso o processo judicial para a maior parcela da população que, sendo assalariada mesmo nas camadas médias, estará fora dos padrões de corte para acesso gratuito (em torno de dois salários mínimos por família). Os mais pobres terão acesso à gratuidade, mas terão outros obstáculos importantes, como a falta de conhecimento dos seus direitos e/ou o desconhecimento sobre quais instituições procurar para acesso, além da falta de recursos para o deslocamento até as portas de entrada do Judiciário.

A política de acesso à justiça carrega em si as questões prementes ao conjunto mais amplo das relações sociais brasileiras e do contexto histórico das políticas sociais, e neste sentido Potyara Pereira (2017: p.86) alerta que

A política social por não ser só uma forma de regulação, mas um processo dinâmico, resultante da relação conflituosa entre interesses contrários, predominantemente de classes tem se colocado, como mostra a história, a serviço de quem maior domínio exercer sobre ela. (...) a política social pode representar ganhos para os dominados e, ao mesmo tempo, constituir para estes um meio de fortalecimento de poder político.

Neste aspecto, o Poder Judiciário também se torna campo de disputa, ainda que tradicionalmente, e atualmente com acentuado perfil, tenha se constituído como instrumento de manutenção e perpetuação do sistema hegemônico. E é justamente em decorrência da sua gênese e estrutura que pensar este ator social como um campo de disputa no contexto contraditório da luta de classes é fundamental, assim como pensar a necessidade de acesso universal aos sistemas de justiça.

Acontece que esta pobreza legal se relaciona diretamente com a carência de recursos materiais e, portanto, com a pobreza real, o que torna absurdamente desigual o poder de representação perante os tribunais. Aliás, a falta de isonomia entre as partes é um fato não superado, principalmente quando se pensa o ingresso de cidadãos sem representação jurídica perante instituições como a Justiça Federal¹⁶. Não obstante a consideração do acesso à justiça como requisito básico e fundamental dos direitos humanos, na medida em que permite a garantia para além da mera descrição de direitos de todos (CAPPELETTI & GARTH: 1988, p.12), dos obstáculos possíveis ao acesso universal à justiça, os autores apontam a) o valor das custas processuais; b) o tempo de tramitação dos processos; e, c) as possibilidades das partes – não se pode ignorar a desigualdade entre o cidadão comum e o Instituto Nacional do Seguro Social, por exemplo, que possui procuradores altamente capacitados para fazerem sua defesa, além de contar com prazos em triplo frente os autores dos processos; d) a existência de recursos financeiros; e) a capacidade jurídica pessoal: a aptidão para reconhecer o direito e propor uma ação ou se defender e, por último, f) o caráter eventual ou habitual do acionamento dos sistemas de justiça pelos sujeitos. Este último obstáculo inclui a experiência e o

¹⁶ Para ingresso de ações nos Juizados Especiais Federais não é necessário que haja representação por advogados, o próprio cidadão pode procurar a Justiça Federal e relatar seu problema, acompanhando em seguida o processo.

conhecimento prático das rotinas e tramites institucionais, e o relacionamento interpessoal com os sujeitos responsáveis na instituição, o que torna importante pensar como as relações sociais vão construindo padrões de comportamento (DA MATTA, 1997). Conhecer os códigos institucionais é fundamental para o bom acompanhamento do processo e seus desdobramentos.

É possível identificar que o sistema de freios e contrapesos pende por uma atuação do Poder Judiciário¹⁷ quando o jogo democrático legislativo deixa de responder aos anseios de parcela da sociedade. Como a resposta se cristaliza e como esta demanda pode afetar o equilíbrio entre os poderes republicanos, na medida em que infla o judiciário, é uma questão que merece estudos aprofundados. Isto porque, se as sociedades tiveram de organizar meios de permitir que as esferas de mediação de conflitos fossem estruturadas e disponibilizadas à população, no contexto atual, para além de mero controle de conflitos, o poder judiciário tem sido reiteradamente demandado a responder sobre o reconhecimento de “novos” direitos¹⁸ já que as instâncias representativas não atendem aos anseios da população. O que se desenha aqui é que o direito não estará mais restrito a um caráter estático como regra a serviço do status quo, na medida em que “ *a lei passa a exercer também uma função transformadora, influenciando na realidade social, impondo mudanças sociais democráticas*” (GONZALEZ, 2017, p.109).

¹⁷ Não vou usar o termo politização do judiciário como sinônimo de judicialização da política neste ensaio. As condições atuais de atuação do Poder Judiciário no cenário político brasileiro encaminham a percepção de que se trata de conceitos distintos e que merecem trato aprofundado.

¹⁸ Estou considerando que muitas destas novidades só se constituem como tal na sua formalização, pois trata-se de questões, relações, que sempre existiram à margem do reconhecimento formal. Por isso as aspas no novo.

Capítulo 2 – Cultura Política, Acesso à Justiça e Cidadania

(...)Toda a gente se esforça por alcançar a lei, diz o homem, como é que ninguém, excepto eu, solicitou a entrada durante todos estes anos? O porteiro apercebe-se de que o fim do homem está próximo, e como é quase surdo, berra-lhe ao ouvido para se fazer ouvir. Ninguém mais podia obter a autorização de entrar, porque esta entrada se destinava só a ti. Agora, vou-me embora e fecho-a.

Franz Kafka, *O processo*

O processo histórico brasileiro com uma industrialização tardia e uma incorporação das classes trabalhadoras sem que houvesse a consolidação da disputa por participação tende configurar um complicador no que se refere à implantação consistente de um *welfare state* na medida em que as políticas nem sempre são bem aceitas e que encontram barreiras significativas em grupos de interesse privado e nas novas classes médias que acabam voltando-se para a prestação privada de serviços de bem estar que ofereçam produtos diferenciados e benefícios extras. Neste universo, a defesa das políticas de proteção via um Estado de Bem Estar Social, embora bastante atacada, se torna ainda mais necessária se pensarmos na perspectiva apontada por Esping Andersen (1991) de um carácter emancipador para a classe trabalhadora pela via do acesso a direitos sociais. Um caminho difícil em qualquer democracia, mesmo a social-liberal, visto que o capitalismo impõe limites a regulação jurídica, requerendo flexibilizações para que as instituições se tornem compatíveis com o seu estágio de desenvolvimento.

2.1 O acesso à justiça como direito fundamental

As constituições contemporâneas trazem a assistência judiciária prevista em seus textos como instrumento para garantia do acesso à justiça. No Brasil, a preocupação com a assistência judiciária aparece em 1934, sendo “esquecida” na Constituição de 1937, retornando na Constituição de 1946 e sendo mantida na Constituição de 1967. A Constituição de 1988 prevê a assistência gratuita para quem não dispuser de condições

socioeconômicas para contratar advogado. Mas assistência jurídica não se resume ao ingresso judicial apenas. Segundo Tavares (2001, p.29):

“A assistência jurídica integral envolve não somente representação em juízo, mas também o esclarecimento e prestação de consultoria jurídica para o exercício de direitos subjetivos perante os órgãos judiciários, bem como extrajudiciais.”

Sendo assim, para além da assistência para ingresso judicial, é necessário que haja também uma atuação pedagógica e instrumental para que se efetive o exercício de direitos. Uma realidade complexa e contraditória na medida em que a estrutura existente para as Defensorias Públicas está sempre aquém da demanda. No caso da Defensoria Pública da União, a quantidade de defensores para todo o estado é surreal. Em 2010 havia apenas oito defensores federais para todo o Estado do Rio de Janeiro, e embora tenha havido efetivo aumento da estrutura da DPU, resta ainda uma enorme defasagem entre a oferta do serviço e a procura.

Questões mais pitorescas se relacionam com os ritos e códigos institucionais, como a contagem de prazos (sempre maior para a União); a linguagem jurídica, as fases processuais, a linguagem jurídica hermética, e, até a normatização de vestuário adequado para ingresso nas dependências da justiça interferem no acesso e podem obstaculizar o alcance da prestação jurisdicional. No fim, barreiras estruturais (de classe) e culturais (educação básica; cultura política e ordem social e institucional) são elementos que influenciam o acesso às instituições jurídicas e à justiça, mais especificamente.

E neste aspecto é fundamental lembrar como a trajetória histórica da cidadania no Brasil se constituiu em um universo marcado por relações escravistas e colonialistas superadas há menos de 200 anos; que evoluiu gradativamente e em muitos momentos de interrupção agressiva para uma cidadania pós-moderna, mas sempre com a marca da oligarquia impondo seus interesses sobre o conjunto da sociedade. A partir desta trajetória encontraremos pistas para a incipiente participação popular nos mecanismos de controle social (CARVALHO, 2008), e mais recentemente pela rejeição institucional formal à vontade popular com uma nova roupagem: com o apoio parlamentar e judicial.

Desta forma, a superação de formas autoritárias de sociabilidade ainda é uma construção gradativa, mas que parece longe da consolidação. Esta gradação teve por pontuação diversos episódios de regimes autoritários de onde emergimos há pouco mais

de 20 anos e atualmente com um cenário que traveste o autoritarismo institucional com roupagem pseudo democrata.

Carvalho (idem) e Santos (1986; 2017), traçaram recortes do processo de construção da cidadania brasileira e pontuaram as peculiaridades de nosso tecido social, permeado por um exercício que busca constantemente transpor os traços de autoritarismo e arbítrio que marcam as relações sociais. Mas que esbarra nos interesses conservadores que rechaçam a participação popular e a redução da desigualdade social, e impõem a agenda do capital sobre o trabalho. A trajetória brasileira é marcada por diversos e extensos momentos de emergência de ditaduras, tendo sido a última superada há pouco mais de 30 anos e atualmente revisitada nas ações conjuntas das Forças Armadas para execução da política de segurança pública.

Se a partir da democratização no final da década de 1980 foi difícil implementar a participação popular no controle social, atualmente o cenário apresenta a desmobilização no controle social; aliada à desresponsabilização do Estado; a criminalização crescente da pobreza (que apresenta um recorte étnico distinto: ser negro e pobre neste país é ter reduzida em muito a expectativa de vida); redução dos espaços de participação e/ou desrespeito às demandas formalizadas. Este é o cenário em que a judicialização da política social emerge com força mediante a retração do próprio Estado no fornecimento de políticas e serviços de qualidade à população.

É difícil garantir a participação quando se pensa que o aumento crescente da participação nos processos eleitorais dos últimos tempos assistiu à destituição de uma presidente legítima sob alegações mal fundamentadas. Nada de novo, a estrutura sociopolítica brasileira historicamente rechaçou a participação popular em detrimento de uma elite. A novidade, bem explicada por Wanderley Guilherme dos Santos em seu livro, *A Democracia Impedida* (2017), é que na atualidade não se permite mais a violência explícita do golpe de estado militarizado. A marca da contemporaneidade é o golpe parlamentar chancelado pelo poder judiciário, nos informa o autor. E nesta nova forma de ataque à democracia, ousou dizer, assistimos novamente bestializados, tal como nos primórdios de nossa independência e república (CARVALHO, 2008).

No caso específico do Benefício de Prestação Continuada (BPC), objeto dos processos analisados para esta pesquisa, a influência do Poder Judiciário se fez sentir desde sua regulamentação, cuja efetivação se deu por provocação do STF diante da demora do legislador; seguido diretamente da ampliação da noção de incapacidade e da inclusão de doenças crônicas como as displasias e a AIDS, equiparadas às deficiências.

Atualmente o limite de renda de um quarto do salário mínimo para concessão do BPC foi considerado, em decisão do STF como insuficiente para avaliar a condição de miserabilidade das famílias, mas observa-se quem nem todos os julgadores têm esta mesma percepção, o que se torna um obstáculo ao acesso ao benefício. A decisão se alinha com o longo debate (e embate) desenvolvido no campo político desde 1997, nas Conferências Nacionais de Assistência que vinha apontando como direcionamento adequado o reajuste do perfil para acesso ao benefício. Diante da inércia do Poder Legislativo que, não obstante, considerou seguindo o que é apontado pelas Conferências Nacionais de Assistência desde 1997, a Suprema Corte brasileira decidiu considerar constitucional a alteração do limite para o índice de meio salário mínimo, sendo seguido por vários juízes de primeira instância em todo Brasil. Acontece que, sem efeito vinculante, o entendimento pode ou não ser acompanhado pelos demais magistrados e, assim, veremos que percentual considerável dos processos analisados terão suas decisões reformadas pelo seguimento restrito das Turmas Recursais ao texto legal.

A genealogia do BPC é um bom indicativo dos caminhos percorridos pela Judicialização da Política no Brasil, assim com a questão da união estável entre pessoas do mesmo sexo, que após reiteradas decisões judiciais e a palavra final do STF também foi acolhida pela administração pública. Embora a Conferência Nacional de Assistência e as esferas de controle social tenham sido bastante atuantes no decorrer de sua implantação, os legisladores não atenderam às demandas relativas ao benefício de prestação continuada, embora tenham acolhido o critério de renda abaixo de meio salário mínimo para outros benefícios como o Bolsa Família, por exemplo. No entanto, é preciso ressaltar que durante o governo Temer a esfera de controle social da política de assistência foi alterada de forma a se neutralizar a força consolidada nos últimos anos.

Parece adequado pensar que a dificuldade de criação/manutenção dos espaços de controle social se relaciona com um elemento que aparece nos textos de Wanderley Guilherme dos Santos¹⁹, e que permite a compreender parte do que se constitui como “híbrido institucional”. A negação do conflito vai influenciar nossa sociabilidade e, muitas vezes buscar alternativas para evitar a “briga”. E, quando o conflito se dá por vias formais e institucionais, estas são desmontadas ou desmobilizadas e o mito da paz social segue intacto. Uma paz sem voz.

¹⁹ Me refiro à “As razões da desordem” (1993).

O que Wanderley Guilherme dos Santos chama de híbrido institucional é a convivência entre formas poliárquicas de relação e formas não institucionalizadas (SANTOS, 1993). Neste sentido, aponta que o Brasil reuniu grande parte das condições necessárias para a constituição de uma poliarquia, a saber: processo continuado de acumulação material; elevado grau de urbanização, universalização do acesso aos mecanismos de participação política e constituição de uma sociedade complexa, interdependente com grupos de interesses mutuamente limitados entre si e por partidos políticos.

Não obstante à reunião dos aspectos formais, persistem formas não institucionalizadas de relações que convivem em paralelo com a institucionalização. Destas formas, o corporativismo, a incipiente organização dos trabalhadores (muito prejudicada nas camadas mais pauperizadas e com menos anos de estudo); o descrédito do Estado para resolução dos conflitos e a própria sonegação do conflito, são elementos que constituem formas não poliárquicas. A avaliação do autor é de que a política social latino-americana, usada como instrumento de engenharia política, serviu mais como obstáculo histórico à institucionalização. Na América Latina, assim como no Brasil, as formas de incorporação dos segmentos influenciaram diretamente na institucionalização, segundo ele.

A trajetória de incorporação das populações à competição política antes que houvesse uma estabilização na institucionalização de regras da competição será, para Santos, uma das razões para a instabilidade dos sistemas políticos na região da América Latina (IDEM). Assim, na constituição do híbrido sociopolítico o processo histórico brasileiro dissociará o processo político partidário da competição entre empresariado e classes trabalhadoras. E aí nos aproximamos do ponto de toque da questão que é, para mim, o condutor de uma aproximação entre Santos e Da Matta: a negação do conflito associada à neutralização da possibilidade de ameaças.

Esta noção de negação do conflito trazida por Santos acabará se aproximando da estrutura social descrita por Da Matta (1997) na medida em que, se não da negação, mas de uma “prevenção” ao conflito e, por associação, da prevenção à organização dos trabalhadores, que surgirão as leis trabalhistas e a cooptação dos sindicatos no período varguista. É também para prevenir o conflito que se estabelecem laços, que irão deslocar relações a priori universais e impessoais (indistintas, portanto,) para o campo da pessoalidade, do privilégio e da individualização. E a individualização, aponta Roberto Da Matta (idem) tem dois aspectos relevantes: o primeiro diz respeito à demanda de

tratamento diferenciado, imunizando o sujeito da responsabilidade em se integrar ao conjunto normativo universal.

O segundo aspecto é bem mais negativo, na medida em que se relaciona ao indivíduo sem uma rede de relações que o proteja da indistinção causada pelas normas universais. Na sociedade relacional de Da Matta (idem), práticas características do espaço privado invadem o espaço público a partir de redes de relacionamentos, polarizando a prática social: há participação nas manifestações cívicas, mas o relacionamento com instituições ficará marcado pela cultura da rede de relacionamentos e na descrença da impessoalidade como critério justo.

Para Santos (1993), a discussão de um sistema eleitoral é muito importante, mas seria “excessiva promessa”, numa sociedade com prática predatória, pensar que só a representação bastaria para dar conta da realidade. Para o autor, é preciso que a cidadania corresponda aos valores embutidos nas políticas públicas e que os cidadãos estejam protegidos das máfias descentralizadas²⁰. Além disso, seria necessário superar o que chama de justiça lotérica, aquela em que os escândalos veiculados teatralmente pelos meios de comunicação e para os quais se pedem punições exemplares, são deixados ao esquecimento com o passar do tempo, ou simplesmente não alcançam a punição demandada pelo público²¹. (IDEM, 1993)

Para entender ou buscar uma possível relação entre as análises de Santos (1993) e Da Matta (1987), acredito que pensar na reação brasileira ao conflito seria um elemento fundamental que, se não amálgama as produções, pelo menos apresenta a sociedade relacional descrita pelo último como um pano de fundo e, talvez, uma das bases do hibridismo sociopolítico brasileiro. O jeitinho brasileiro, para Santos(1993), é parte da estrutura de nossas relações sociais e, será identificado por Da Matta no que ele chamará de sociedade relacional.

A lógica relacional, ou sociedade relacional conforme a definição de Roberto da Matta (idem), é uma estrutura onde as relações são construídas numa expectativa de estabelecimento de redes de relacionamentos que permitam um trânsito entre indivíduos

²⁰ Lembrando a descrição feita pelo autor, máfia seria um sistema oligopólico de venda de proteção contra a violência e cobertura para violação das leis. O problema é que, além de obviamente promover a violação de leis, a máfia é produtora, ela mesma, da violência para a qual oferece proteção.

²¹ Neste aspecto, acho oportuno lembrar a absolvição de Fernando Collor de Mello, mais de vinte anos após o seu impeachment (Ação Pública Nº465). O ex-presidente foi absolvido por falta de provas e porque parte dos crimes dos quais era acusado haviam prescrito no decorrer do processo. E também oportuno lembrar a atualíssima Operação Lava Jato, alardeada de forma tão sistemática quanto contraditória nos meios de comunicação que condenam preliminarmente alguns sujeitos e encobrem tantos outros

e instituições sem o constrangimento da uniformidade, da falta de individualização. Isto porque a forma como o brasileiro percebe e exercita a sua cidadania, seja “para cima” a partir da noção de importância e imunidade expressa na frase “você sabe com quem está falando”, ou “para baixo” quando homogeneiza o indivíduo num conjunto de regras e normas comuns a todos. Esta é uma questão: no caso brasileiro, Roberto da Matta aponta que as normas pessoais e universais tornam o cidadão igual para baixo, sujeitando-o a uma perversão do ideário político-liberal.

Considerando que o mundo se organiza por regras universais, para Roberto da Matta (idem) o caso brasileiro apresenta outra questão importante na medida em que estas regras se chocam contra uma sociedade onde o exercício da cidadania é permeado por arranjos institucionais e, assim, comportamentos típicos do domínio privado acabam interferindo em relações que seriam, a priori, impessoais. Há certa semelhança na análise dos dois autores na medida em que da Matta (idem) reconhece, já a partir do período imperial, uma institucionalização que não se dá pela competição entre os segmentos sociais, mas sob a tutela do Estado que consistirá em instituições e leis numa organização burocrática e marcada pela hierarquia entre instituições e indivíduos, mas também por uma variedade de concepções de cidadania, política e economia, o que permite compreender como um brasileiro pode sobreviver sem instituições oficiais como a Previdência, mas não pode sobreviver sem uma rede de relações.

Assim, num ambiente de leis universais, o comportamento médio transitará entre o questionamento à norma, com base na individualidade, no “você sabe com quem está falando?”, num nivelamento da cidadania “para cima”. Por outro lado, o nivelamento para baixo, negativo, é materializado na intervenção de agentes públicos, principalmente naqueles encarregados da segurança pública, e muitas vezes servem de qualificação negativa em situações de violência institucional.

Na lógica da sociedade relacional, onde a institucionalização ainda é fraca, o posicionamento crítico não é bem-vindo, assim como não é desejável ser o cidadão preso ou maltratado pela autoridade pública. Descrença e medo são elementos constitutivos do comportamento brasileiro que permeiam as análises dos dois autores. Um observando o quadro pelo ponto de vista da política e o segundo elaborando uma análise antropológica das relações sociais no Brasil. A sociedade relacional de Da Matta (idem) tem como ritual o reconhecimento que personaliza situações formais e humaniza o contato com as instituições. A lógica relacional pode explicar, em parte, nossa falta de cultura na ocupação de espaços de controle social e a busca por reconhecimento em outras esferas.

O ritual do reconhecimento evita o conflito. O cidadão não precisará demandar invocando a lei universal, e ele não será maltratado ou submetido a um rebaixamento por sua condição de mero cidadão, o agente público saberá “com quem está falando”. Assim como se nega o conflito, não se reflete sobre a teia de amizades e relações, o que leva a não se acreditar na influência das esferas públicas na vida social, e assim, estes aspectos acabam menosprezados no que tange a sua influência na sociedade, e o controle social não se consolida.

Estas relações em rede que são altamente formalizadas e instrumentalizadas, embora não percebidas claramente, entrecortam o mundo das solidariedades naturais de segmentos e classe social, num dinamismo ambíguo típico, segundo Da Matta, de sociedades em que convivem éticas diferenciadas. Do ponto de vista das relações sociais, o autor também identifica formas diferenciadas de cidadania que mesclarão aspectos universalistas e outros ligados a espaços relacionais. A formação de redes relacionais explica a ausência de grupos de interesses coerentes e ordenados e formam um sistema complexo com códigos de comportamento social e legal não muito bem explícitos, mas tácitos e enraizados, que fazem com que as instituições públicas sofram dupla pressão: de um lado pressão universal das normas burocráticas de outro uma pressão pela rede de relações pessoais a que todos estão submetidos.

A importância das relações sociais e pessoais dá o tom de avaliações ao atendimento das instituições e rejeitam queixas e reclamações reduzindo seus produtores a uma representação caricata do exercício cidadão. Assim, esta pessoa será vista, por um lado, como destituída de uma rede que lhe permita tratamento diferenciado e, por isso, demanda a universalização da norma e o tratamento padronizado. Pensar na cultura de uma rede para favorecimento no acesso a serviços públicos sem que se precise demandar a norma universal, é pensar também em negação de conflito, já que ter um amigo ou conhecido nas instituições permitirá o atendimento adequado e garantirá uma avaliação positiva do serviço prestado.

Assim, o sujeito que busca o reconhecimento de sua identidade de gênero; ou o reconhecimento do direito à proteção social; a pessoa que tenta exercer o direito à plena defesa; a mulher presa que demanda prisão domiciliar para cuidar de seu bebê em casa; o trabalhador que reclama a suspensão injusta do auxílio doença e o prestador de serviços comunitários que cumpre medida alternativa são todos exemplos de acesso à justiça. Alguns pela via direta de uma provocação espontânea ao Poder Judiciário, outros pelo viés da criminalização, que Tânia Dahmer (2007) chamou inicialmente de *inclusão às*

avessas, ao descrever o acesso a direitos que aparentemente só ocorrerá a partir do confronto com a lei e o Estado Punidor. Neste caso, o desafio de fazer valer o acesso à justiça e às políticas como direito do cidadão esbarra no conflito com a lei e com os valores morais e pessoais dos sujeitos envolvidos.

Podemos pensar o acesso à justiça como o movimento de se buscar a garantia de direitos violados ou não reconhecidos por via judicial. Esta é uma definição correta. Mas não é a única se pensarmos que este conceito também está subjacente na concretização do direito à ampla defesa quando se responde à acusação por infrações à lei ou crimes cometidos. Para assistentes sociais, o acesso à justiça pode ter um significado muito mais amplo que apenas o acionamento das instituições que compõe o sistema de garantia de direitos, espraiando para aspectos que envolverão tanto o acesso aos direitos reconhecidos, como o acesso à riqueza socialmente produzida já que a classe trabalhadora a produz. A fala das profissionais que participaram da pesquisa transita entre o reconhecimento amplo do acesso à justiça como um direito da população e o entendimento de que este acesso é inviabilizado pelas culturas institucionais e pela falta de políticas sociais.

A busca pela efetivação de direitos por via judicial frente ao Estado é uma perspectiva que rompe com a lógica relacional e é forjada na violação de direitos seja por omissão ou por ação dos agentes públicos. Um elemento a ser destacado é que, no caso da Justiça Federal, principalmente na esfera dos Juizados Especiais Federais, será o Estado quem deverá organizar as formas de reparação de violações que o próprio Estado comete. Talvez daí suas portas de entrada não sejam necessariamente portas, talvez frestas.

2.2. Uma das portas de entrada: a Defensoria Pública da União no Estado do Rio de Janeiro

A criação da Defensoria Pública está relacionada ao processo histórico de demandas pela assistência jurídica sob patrocínio do Estado. A assistência aos necessitados²² para acesso aos sistemas de justiça já era uma preocupação desde a década

²² O público alvo é composto por pessoas com mais de dez anos de idade e com rendimento mensal de até três salários mínimos.

de trinta. A Constituição de 1988 vai reconhecer a importância da Defensoria Pública, descrevendo no artigo 134 suas atribuições e reconhecendo que se trata de uma instituição permanente e essencial para o Estado Democrático de Direito, na medida em que tem por objetivo a orientação no sentido da garantia de direitos, além da defesa destes para as pessoas que dela necessitem. Em 2004, houve mudança na legislação, a partir da Emenda Constitucional 45, para garantir que os integrantes da Defensoria Pública da União (DPU) fossem contratados mediante concurso público, organizando a carreira na instituição, com a garantia da inamovibilidade e vetado o exercício da advocacia fora do âmbito institucional²³. Além disso, houve previsão de autonomia funcional e administrativa o que pressupõe a estrutura orçamentária de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (DPO).

Assim, se foi preciso esperar até 1994 para que, através da Lei Complementar 80, a estrutura da Defensoria Pública fosse organizada abrangendo: a Defensoria Pública da União; A Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios e a Defensoria Pública dos Estados²⁴, observa-se, a partir de 2004, uma organização cada vez maior da estrutura das defensorias públicas que é expressa a partir da organização legal: em 2004 a Emenda Constitucional 45 confere autonomia orçamentária à Defensoria Pública da União tal como já acontecia com as Defensorias Públicas nos Estados e no Distrito Federal, em 2009, a lei complementar No.132 concede capacidade legislativa ao defensor geral e fixa prazos para a universalização dos serviços de assistência jurídica gratuita. Já em 2014 a Emenda Constitucional 80 vai fixar o número de defensores de forma proporcional à população da área de jurisdição e à população.

²³ A garantia da inamovibilidade dá a segurança de que não haverá retaliações por meio de transferência do defensor em virtude de sua atuação. E a vedação ao exercício da advocacia garante a dedicação exclusiva à atividade da Defensoria Pública.

²⁴ as funções descritas no artigo 4º que as relaciona em treze incisos: *I - promover, extrajudicialmente, a conciliação entre as partes em conflito de interesses; II - patrocinar ação penal privada e a subsidiária da pública; III - patrocinar ação civil; IV - patrocinar defesa em ação penal; V - patrocinar defesa em ação civil e reconvir; VI - atuar como Curador Especial, nos casos previstos em lei; VII - exercer a defesa da criança e do adolescente; VIII - atuar junto aos estabelecimentos policiais e penitenciários, visando a assegurar à pessoa, sob quaisquer circunstâncias, o exercício dos direitos e garantias individuais; IX - assegurar aos seus assistidos, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa, com recursos e meios a ela inerentes; X - atuar junto aos Juizados Especiais de Pequenas Causas; XI - patrocinar os direitos e interesses do consumidor lesado; XII - (VETADO); XIII (VETADO); § 1º (VETADO). § 2º As funções institucionais da Defensoria Pública serão exercidas inclusive contra as Pessoas Jurídicas de Direito Público. § 3º (VETADO).*

Em 2013 e em 2015 foram publicadas duas edições do Mapa da Defensoria Pública no Brasil, uma iniciativa do Ministério da Justiça e do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA. A iniciativa buscava apresentar informações e indicadores do desempenho dos órgãos à população.

Observa-se no estudo que houve um crescimento expressivo da cobertura dos serviços em todo o país, mas que ainda permanece um déficit em torno de 70% entre o ideal e o número existente de defensores e servidores. Com relação à universalização dos serviços, embora a assistência jurídica gratuita esteja restrita aos casos de cidadãos de baixa renda, é possível contar com o trabalho dos defensores mediante o pagamento de taxas que fazem com que os custos da representação sejam mais baixos que os de um advogado particular. Este dispositivo permite por um lado o acesso à representação jurídica de “baixo custo”, mas por outro, cria classes de assistidos por um serviço público que vai de encontro a uma perspectiva de serviço público gratuito, universal e integral.

Outra característica destacada nos documentos é a busca ativa, caracterizada por ações itinerantes (previstas nas regulamentações) voltadas para povos indígenas; quilombolas e em regiões de difícil acesso. Além destes aspectos, o Mapa DPU 2015 utiliza dados do período 2011-2015 e ressalta que a possibilidade de aumento do número de atendimentos promoveu uma diminuição do tempo de espera dos usuários; somando às práticas de conciliações extrajudiciais e da conscientização sobre o número elevado de processos desnecessários.

No sentido da autonomia institucional o documento aponta que:

“A autonomia da DPU está inserida em um contexto no qual é inevitável o desenvolvimento do aparelho do Estado visando à proteção dos direitos dos cidadãos, que não raras vezes se encontram em contraposição aos interesses do próprio Estado”.

(Mapa DPU 2015, p.8)

Além disso, há um destaque para a importância de se conhecer a opinião dos usuários do serviço e a satisfação, além do levantamento por georreferenciamento por Estado da cobertura institucional. No momento daquela pesquisa, 2015, havia 627 defensores atuando nas jurisdições de 78 seções e subseções judiciárias. O número traz uma dúvida: o que aconteceu com o total de 789 vagas para defensor criadas em 2012?

Com relação aos servidores, não obstante a realização de um concurso em 2010, é sinalizado o déficit de servidores do quadro próprio permanente.

É expressa a preocupação em manter a transparência institucional e fortalecer o controle social bem como a subsidiariedade nos estudos sobre o acesso à justiça no Brasil. No decorrer de oito anos, o Plano de Transformação Organizacional estabeleceu como meta a abrangência de 276 órgãos de atuação, sendo 27 nas capitais dos estados e Distrito Federal e os 249 restantes espalhados pelas localidades do interior, perfazendo um total de 1.469 defensores (ou seja, atendimento da proporção de 1/100 mil habitantes com renda até 3 salários mínimos) e de 9.152 servidores do quadro próprio.

EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

1988	Previsão da Defensoria Pública como Dever do Estado
1994	Lei Complementar No.80 - Organiza a DPU nos Estados, Distrito Federal e Territórios, dando normas gerais para sua organização.
1995	Lei Federal 9.020 – implanta em caráter emergencial e provisório a Defensoria Pública da União.
2001	É realizado o concurso público para Defensor Federal de 2ª. Categoria
2004	Concurso público para Defensor Federal de 2ª. Categoria.
2004	Emenda Constitucional 45 – Reforma o sistema de justiça – autonomia funcional; administrativa e iniciativa de proposta orçamentária às Defensorias Públicas Estaduais.
2004	Pacto de Estado em favor de um judiciário mais rápido e republicano (compromisso dos três poderes com a progressiva ampliação da DPU)
2007	Concurso para Defensor Público de 2ª. Categoria
2007	Lei 11.448 – Confere legitimidade para a Defensoria Pública propor ação civil pública no que se refere aos interesses difusos e coletivos dos consumidores
2009	Alteração dos dispositivos da Lei Complementar 80/1994 pela Lei Complementar 132/2009.
2009	II Pacto Republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível; ágil e efetivo. (compromisso com o fortalecimento da DPU e garantia de assistência jurídica aos necessitados)
2010	Concurso público para Defensor Federal de 2ª. Categoria.
2010	Concurso público para servidores de nível médio e superior.
2012	Criação de 789 cargos de Defensor Público Federal. (Surge a dúvida: por quê só 627 estão atuando?)
2012	Planejamento estratégico para o triênio 2012-2015
2013	18 anos da DPU
2013	Emenda Constitucional 74 - autonomia funcional e administrativa e iniciativa de proposta orçamentária (até então limitadas às DPES).
2014	Emenda Constitucional 80 – Ampliação da autonomia da DPU e estabelecimento do prazo de oito anos para sua interiorização.
2015	Concurso público para Defensor Federal de 2ª. Categoria.

Quadro 1 – Elaboração própria

Vários momentos são interessantes para observação no quadro acima, mas vou sinalizar principalmente o ano de 1995, que vai marcar a instalação dos juizados de pequenas causas e o ano de 2001, quando o primeiro concurso para defensor público federal vem acompanhando o advento de implantação dos juizados especiais federais. A partir deste ano segue-se um impacto na busca judicial pela garantia de direitos com um destaque para o ano de 2003 quando a procura nos JEFS para recebimento de diferenças advindas dos planos econômicos da década de noventa levaram um imenso contingente de pessoas às portas da Justiça Federal.

Uma breve análise dos períodos que compreenderam os governos do PT aponta para um esforço no sentido de fortalecimento das instituições de acesso à justiça, um esforço que se propõe a completar a lacuna deixada desde o início da década de 90. Uma marca ao se falar de política social no Brasil, inclusive.

2.3 - A expansão das demandas judiciais na última década e as respostas oferecidas

O Ministério da Justiça, ainda no governo Dilma, lançou o Atlas do Acesso à Justiça, cuja última edição sob o governo petista foi a de 2015. Neste documento se reconhece que as desigualdades socioeconômicas são a origem dos obstáculos ao acesso à justiça.

a redefinição de paradigmas pedagógicos à formação das/os profissionais que atuam no sistema e a transformação cultural do direito são elementos fundamentais para a construção do pleno acesso à justiça.

(Ministério da Justiça, 2015, p.16)

Foram identificados diversos elementos que dificultavam o acesso à Justiça, dentre eles, além dos já citados burocracia e falta de especialização (que juntos formam a morosidade processual), juntam-se o desconhecimento jurídico, no sentido de não se conhecer os direitos e também a organização e formas de acesso ao Poder Judiciário; a descrença quanto à efetividade da ação judicial e a falta de controle/participação junto a este poder; também é sinalizada a importância da transparência e do controle social dos sistemas que integram a justiça brasileira. Segundo dados do IBGE colhidos no último

PNAD e utilizados no Atlas do Acesso à Justiça 2015²⁵, em torno de 11,5 milhões de brasileiros acionaram o Judiciário em busca de soluções de conflitos, e, decorridos cinco anos, mais da metade deste montante ainda aguardava a solução de seus processos²⁶ (idem). A morosidade do judiciário é um dos aspectos mais criticados e um elemento que merece atenção e análise e que apresenta a seletividade na escolha da tramitação.

A morosidade seletiva é expressa na vazão de processos cujos objetos sejam de domínio mais comum (o Atlas chama de “mais corriqueiros”) o que facilita a padronização e o processamento em massa, em detrimento de processos que demandem conhecimento especializado e que possuam complexidade e/ou maior intensidade política. Outro elemento em destaque é a burocracia institucional que incide principalmente sobre demandas não complexas. Ao reconhecer estes elementos como obstáculos do acesso à justiça no Brasil, o Ministério da Justiça sinaliza que

Diante dessa postura burocrática do sistema de justiça, observa-se a necessidade de expansão de práticas e procedimentos de baixa formalidade, como o “Justiça Comunitária”, a exemplo do Programa da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, e também dos Juizados Especiais (instituição especializada no acesso à justiça) e dos núcleos de práticas jurídicas das faculdades de direito.

(Ministério da Justiça, 2015, p.14)

Com relação aos temas especializados: violência contra a mulher; conflitos étnico-raciais; conflitos fundiários; direitos sexuais e reprodutivos entre outros, o documento aponta a necessidade de especialização e capacitação dos profissionais do sistema de justiça²⁷. É neste sentido que Vânia Sierra (2014), aponta a busca por profissionais de ciências humanas para assessorias e pesquisas. E assim, se pensarmos a busca por peritos judiciais para manifestações técnicas em processos, observa-se um movimento para o embasamento das decisões para além do mero “livre convencimento” dos magistrados. Além disso, a série histórica do acesso à justiça no mapeamento realizado entre 2013 e 2015 em todo Brasil, mostra que a busca judicial tem mantido um crescimento uniforme e que os picos de judicialização estão concentrados em unidades

²⁵ O Atlas do Acesso à Justiça foi uma iniciativa do Ministério da Justiça com a Universidade de Brasília que teve por objetivo a identificação; catalogação; elaboração de georreferenciamento, e a análise preliminar das portas de acesso à justiça no Brasil, mediante a elaboração de indicadores.

²⁶ mas não faltam exemplos de processos cuja tramitação leva décadas inteiras e que representam uma obstaculização do acesso ao direito. O Portal da Justiça Federal e o Portal de Estatísticas são instrumentos importantes e disponíveis para consulta na rede mundial de computadores.

²⁷ Importante observar, como sinaliza Carlos Simões, em seu Curso do Direito do Serviço Social (2008) que vários profissionais, dentre eles o assistente social, se configuram como “operadores do direito” ainda que não sejam “profissionais do direito”, uma vez que estes últimos demandam formação em Direito.

federativas com um histórico de mobilização política mais intensa como Distrito Federal, seguido pelo Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Série histórica do Índice Nacional de Acesso à Justiça 2013-2015



Quadro 2 - Fonte Ministério da Justiça 2015

O levantamento por georreferenciamento da Justiça Federal mostra a concentração das portas de entrada nas regiões urbanas e centrais dos estados e, assim, a carência de portas de entrada pelo interior. Esta concentração das unidades leva, por exemplo, que ações que seriam típicas do Judiciário Federal como o auxílio doença acidentário – matéria previdenciária, sejam julgados pela Justiça Estadual, provocando alguma dificuldade na identificação das portas de entrada para trabalhadores vítimas de acidente de trabalho.



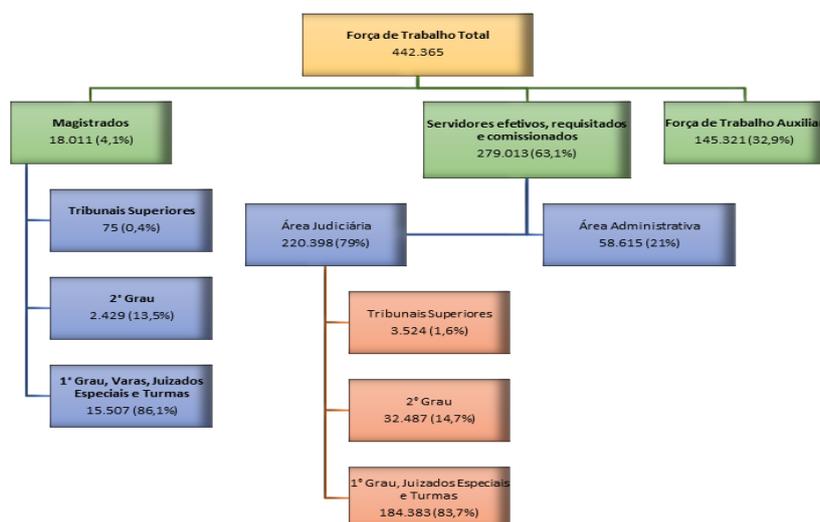
*Quadro 3 - Mapa de calor com localização georreferenciada dos órgãos –
Fonte Atlas do Acesso à Justiça 2015*

A concentração de portas de entrada da Justiça Federal é um dos maiores problemas para acesso a esta especialidade do Poder Judiciário e põe em segundo plano a questão do custo financeiro do processo para o jurisdicionado, já que o custo processual nos JEFs é menor quando comparado com as Justiças Estaduais e que há, assim como nestas, a gratuidade aos mais pobres. No entanto, o custo financeiro efetivo para deslocamento em regiões não cobertas são um importante obstáculo para a população de baixa renda, além da cobertura das defensorias públicas federais, insuficiente apesar de avanços expressivos no período estudado.

2.4 - Um obstáculo não contabilizado: a precarização da força de trabalho.

Nos últimos anos e por conta do entendimento de que a judicialização impõe a necessidade de medidas drásticas para “desafogar o judiciário”, diversas ações foram pensadas neste sentido: processos virtuais para facilitar o processamento e o andamento das ações; aumento do quadro de servidores; metas de produtividade e rigorosos padrões de avaliação de desempenho são alguns dos elementos que integram a busca por um Poder Judiciário mais célere e eficaz. As críticas contumazes quanto à ineficiência do Judiciário fizeram com que se buscasse na iniciativa privada (não são poucos os projetos que se baseiam nas técnicas desenvolvidas pela Fundação Getúlio Vargas, por exemplo)

algumas soluções que prometem a panaceia. Neste sentido se pensou a criação de uma força de trabalho auxiliar (formada por terceirizados, estagiários e voluntários). Esta força auxiliar hoje mais que um terço da força de trabalho total, conforme se pode observar no diagrama abaixo.



Quadro 4 - Diagrama da Força de Trabalho na Justiça Federal

Enquanto voluntários não representariam gastos a princípio, constituindo uma mão de obra gratuita, terceirizados e estagiários tiveram aumento dos quadros na ordem de 77% e 65,2%, respectivamente, segundo o Relatório Justiça em Números 2017. O número expressivo de estagiários, terceirizados e de juízes leigos e conciliadores mostra, além da precarização remuneratória e de qualificação (esta última no caso dos estagiários que ainda estão em processo de formação), um ataque à estabilidade dos servidores públicos, já que este benefício não é acessível para estas parcelas da força de trabalho auxiliar. No caso de juízes leigos e conciliadores²⁸, seu ingresso nos quadros institucionais se dá por processo seletivo público, de provas e títulos, com contrato por tempo determinado (prevista uma recondução ou renovação de contrato por igual período), com remuneração por produtividade, tendo um mínimo e um máximo previstos por cada tribunal e, ainda em alguns casos, diferentes remunerações caso haja conciliação de fato ou prosseguimento do processo (neste caso a remuneração cai pela metade)²⁹,

²⁸ Existentes principalmente na Justiça do Trabalho.

²⁹ Em matéria veiculada no sítio do CNJ em 02/03/2015, sobre seleção para juízes leigos se considera que “Os aprovados vão prestar serviço ao Tribunal de Justiça e serão remunerados de acordo com a produtividade. Cada conciliação realizada valerá R\$35. Caso não se chegue a um acordo entre as partes, o valor cai pela metade: R\$ 17,50. A jornada de trabalho é de 30 horas semanais. O método de remuneração por produtividade estimula os

assim, o quantitativo de integrantes da força de trabalho auxiliar representa mais de um terço da força de trabalho total do judiciário brasileiro, composto, incluídos estes atores, por 442.365 outros entre magistrados e servidores (efetivos, requisitados e comissionados), conforme o diagrama abaixo (Fonte CNJ - 2016).

Não se pode desconsiderar que a forma como se organiza a mão de obra, os agentes institucionais, impacta diretamente no atendimento à população e na qualidade do acesso à justiça, ao tempo em que se reconhece a necessidade de estudos sobre os impactos efetivos desta organização na efetivação do direito de acesso à justiça.

2.5 – O voluntariado no Poder Judiciário

O cenário em que se desenvolve a aproximação público-privado tem como pano de fundo a judicialização da política e das relações sociais no Brasil (Vianna et ali. 1999). A judicialização se caracteriza por um espraiamento do direito e da mobilização das instituições jurídicas sobre a vida social. Aqui nos interessa principalmente o que os autores identificam como judicialização da política (inicialmente consideram a prática dos administradores públicos em buscar o Supremo Tribunal Federal para se desincumbirem das responsabilidades na implementação de políticas sociais com o argumento do gasto público e do comprometimento do orçamento lastreado pela responsabilidade fiscal. Se a Constituição Federal de 1988 se direciona na perspectiva de implantação de um Estado de Bem-Estar Social, desde sua publicação as resistências à intervenção Estatal nas relações sociais serão sentidas. O contexto internacional, de avanço agressivo do ideário neoliberal toma relevância nesta conjuntura. A tensão crescente levará ao Judiciário como instrumento para garantia dos direitos reconhecidos, uma sede crescente da garantia que se funda no

“Pacto pelo qual os desiguais habitantes de um país reconhecem na cidadania uma medida de igualdade, não apenas formal, mas substantiva, que a todos capacita ao gozo do patrimônio comum de uma vida digna e civilizada”

(VIANNA, MARIA .LÚCIA WERNECK, 1988, p.11)

trabalhadores a buscar os melhores resultados na prestação jurisdicional ao cidadão, em vez do antigo modelo da estabilidade”. (CNJ, disponível online <http://www.cnj.jus.br/q42j>)

As legislações que se seguiram, principalmente as de regulamentação das políticas da Seguridade reforçam o papel do Estado como garantidor da Proteção Social. A sociedade civil é citada, com papel subsidiário, inclusive por parte do campo empresarial, de forma a garantir um sistema de proteção menos desigual. Os questionamentos surgirão em paralelo com a promulgação constitucional, já que, com a criação do aparato legal em dissonância com a realidade de implantação das políticas, a judicialização emergirá como instrumento para, inicialmente, garantir direitos individuais diante da ineficácia do Estado.

Assim, a procura crescente pelo aparato judicial, também em dissonância com a estrutura dos serviços, não obstante o crescimento considerável do Poder Judiciário nos últimos anos, criou o ambiente favorável para o gargalo que se criou com uma enxurrada de processos judiciais. A expressão “desafogar o Judiciário” é bem conhecida na área e diversas ações foram pensadas neste sentido: Processos virtuais para facilitar o processamento e o andamento das ações; aumento do quadro de servidores; metas de produtividade e rigorosos padrões de avaliação de desempenho são alguns dos elementos que integram a busca por um Poder Judiciário mais célere e eficaz. As críticas contumazes quanto à ineficiência do Estado fizeram com que se buscasse na iniciativa privada³⁰ técnicas de gestão e de treinamento de pessoal com vistas à excelência na prestação dos serviços.

A Lei do Voluntariado surge no final da década de 1990, num contexto de privatizações; demandas por eficácia e eficiência e de intensa crise econômica. Apela-se às responsabilidades individuais e de ações baseadas na solidariedade para construção de uma sociedade mais justa. Embora ações voluntárias tenham um longo histórico na sociedade brasileira, a regulamentação do trabalho voluntário ocorre em 1998 com a edição da Lei 9608/98, que assim define a atividade:

Art. 1º Considera-se serviço voluntário, para fins desta Lei, a atividade não remunerada, prestada por pessoa física à entidade pública de qualquer natureza, ou à instituição privada de fins não lucrativos, que tenha objetivos cívicos, culturais, educacionais, científicos, recreativos ou de assistência social, inclusive mutualidade.

³⁰ Não será possível aqui discorrer sobre este fenômeno, mas sinalizamos sua importância na medida em que, muitas vezes, tais técnicas são importadas e se tenta enquadrar ações típicas da administração pública em uma lógica privada onde o elemento central é o lucro. As consequências destas questões merecem um estudo aprofundado.

Parágrafo único. O serviço voluntário não gera vínculo empregatício, nem obrigação de natureza trabalhista previdenciária ou afim. (grifos nossos)

A regulamentação do trabalho voluntário surge no início do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, num contexto de implantação de políticas neoliberais e de flexibilização do trabalho. Nesta perspectiva o cenário é marcado pela retração da cobertura estatal e adoção de critérios mercadológicos para organização da proteção social.

A regulamentação da atividade voluntária prevê contrato para definição de como se dará a prestação do serviço e ressalta que não haverá garantias trabalhistas (vínculo; salário; previdência), estando facultado à instituição que implantar o voluntariado ressarcir o voluntário por possíveis despesas decorrentes da atividade (alimentação, transporte etc.). Assim, trata-se de fato de uma atividade com frequência, carga horária, local e atribuições definidas e, conforme se verá, eventualmente com a requisição de especialistas para determinadas atividades. Em contrapartida, o que se tem é a perspectiva de aumento da autoestima e o apelo ao exercício da cidadania na condição de executante de uma atividade especializada sem o retorno remuneratório que é a base de uma sociedade que tenha o trabalho como uma das categorias fundantes.

No entanto, é preciso sinalizar as diferenças gritantes entre a noção de Voluntariado Empresarial e o trabalho voluntário requisitado pelo Poder Judiciário. Enquanto o voluntariado empresarial integra os programas de Responsabilidade Social Empresarial, que visam, a priori, a prática de ações sociais para colaborar com a sociedade em geral e, para além das ações primárias da empresas - ou seja numa ótica que foge à atividade fim das instituições – o voluntariado no Poder Judiciário é chamado justamente para auxiliar no desenvolvimento das atividades judiciais, substituindo o custo com trabalhadores e estagiários, utilizando mão de obra especializada de forma gratuita, mas não somente.

Observa-se no decorrer da implantação desta modalidade de prática que, de atividades mais distantes da jurisdição, como pesquisa, pesquisa da memória da justiça, entre outros, acaba evoluindo para ações de mediação e conciliação que demandam qualificação e possuem um caráter jurídico: seja pelo acordo entre as partes, ou pela atividade de mediação, o direito será dito, ainda que em fase pré processual. E, a partir

desta especialização, a atividade já se desloca para um outro espaço: o de um nicho de mercado com estrutura diferenciada: não necessariamente de um servidor público ou magistrado; com pró-labore e sem a necessidade de garantias previdenciárias ou trabalhistas. Tais características, num entendimento inicial podem sinalizar precarização do trabalho ou, por outro lado, de uma atividade que pode ser altamente rentável. É necessário que se estude as transformações do mundo judicial sem romantismos e sem demonizações para avaliação dos fenômenos que ali ocorrem. Neste trabalho ações de voluntariado e algumas questões pertinentes à mediação e conciliação serão tratadas de forma breve embora entenda sua importância e sinalize a necessidade de aprofundamento de pesquisas e estudos no âmbito judiciário.

Em levantamento realizado para fundamentação de decisão em pedido de providências encaminhado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará, em 2007, o Conselho Nacional de Justiça identificou que havia trabalho voluntário nos seguintes atores do Poder Judiciário: Tribunal de Justiça de Pernambuco (instituído pelo Ato N°206/00); Tribunal de Justiça de Sergipe (Provimento N°09/01- Agentes Voluntários de Proteção da Infância e Juventude), Ministério Público da União do Distrito Federal e Territórios (Portaria N°376/02), no Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul (regulamentado pela Resolução n°130/03); e Tribunal Regional Federal da Terceira Região (Resolução 153/2005).

O pedido de providências solicitava o reconhecimento do trabalho voluntário como prática jurídica³¹ e foi negado pelo CNJ considerando que a prática do trabalho voluntário era recente e, como não estaria consolidada, não haveria como encaminhar orientação aos tribunais. Outro ponto que pesou na negativa do Conselho, provavelmente o mais importante, foi o fato de que não haveria atribuição específica definida para o voluntário que caracterizasse a prática jurídica. Por outro lado, o Conselho sinalizou que alguns tribunais consideravam o trabalho voluntário para fins de pontuação em concursos públicos. E foi a orientação adotada pelo CNJ que considerou ser este o instrumento mais indicado para estímulo ao trabalho voluntário na esfera judicial e fez uma considerável ressalva no tocante aos juízes leigos e conciliadores que exerceriam função jurídica primordial na atividade desenvolvida nos juizados especiais. Segundo o parecer do CNJ

³¹ A prática jurídica é uma das condições necessárias para que o bacharel em Direito consiga requerer, após prova de proficiência, o registro como advogado junto à Ordem dos Advogados do Brasil. Também é pré-requisito para concursos públicos para a magistratura.

A razão para tal entendimento é que se considerou que a atividade de conciliação desempenhada perante os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, quando exercida por bacharel em direito (art. 7º da Lei 9.099/95), está compreendida como atividade jurídica específica, compatível com as situações referidas na Resolução nº 11/CNJ. Neste caso, a atribuição singular dos juízes conciliadores e leigos determinou a consideração da sua atuação como atividade jurídica, o que não ocorre com os voluntários em geral.

(CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA, 2012, p.372)

Em 2005, o Ato Executivo TJERJ 2439/2005, expedido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, institui o Corpo de Especialistas Voluntários para atuar no Museu da Justiça. As considerações iniciais do ato normativo citam interesse de especialistas nas atividades do Museu e a impossibilidade de se prescindir de ajuda para preservação da memória da instituição. Mas o que chama a atenção é o artigo 6º, o qual transcrevemos abaixo:

Art. 6º A critério do Colegiado Dirigente do Museu, também poderão ser admitidos acadêmicos voluntários, matriculados em cursos das especializações indicadas no artigo 1º, para tarefas determinadas ou períodos de tempo certo, a título de estágio não remunerado, desde que sob a supervisão de funcionário ou colaborador voluntário, afirmada pelo candidato a aceitação espontânea da gratuidade das atividades executadas. (Grifos nossos)

A carga horária máxima do serviço voluntário no TJRJ é de até 25 horas semanais e a contratação se dá por análise de currículo cadastrado no Banco do Voluntariado. Não se pode deixar de observar que a carga horária máxima para voluntários excede a carga semanal de alguns profissionais do quadro permanente do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, assistentes sociais que atuam na Secretaria de Saúde do Estado do Rio, cuja carga horária é de vinte e quatro horas semanais.

Na visão de Vladimir de Freitas Passos, professor de Direito da PUC/PR e desembargador aposentado do TRF 4ª Região, o voluntariado já se tornou realidade na Administração Pública, evoluindo desde as práticas desenvolvidas por senhoras na área da Saúde e se espalhando também para o Poder Judiciário, onde sua existência seria benéfica por qualificar e reconhecer os sujeitos que desenvolvem o voluntariado, aumentando sua autoestima e promovendo a qualificação; por melhorias na qualidade do serviço público prestado. Para o Poder Judiciário, contar com o trabalho de profissionais especializados sem vínculo empregatício é pensado apenas pelo impacto na diminuição

de custos. E, finalmente, para a população usuária da Justiça, o trabalho voluntário seria um instrumento para celeridade processual. Segundo Passos (2007, p.2), seria necessário avançar no sentido de difundir a prática do trabalho voluntário a outras esferas da Administração Pública com a finalidade de diminuir os gastos e melhorar o serviço prestado à população. Não se discute o tema à luz da precarização das condições de trabalho e pela ótica da redução das vagas formais, ou ainda pela falta de capacitação adequada dos voluntários.

O Tribunal do Estado de Santa Catarina também possui Programa de Voluntariado, normatizado por meio do Decreto Judiciário nº34/2008, onde busca estudantes e profissionais de várias áreas técnicas como Administração, Arquitetura e Urbanismo, Arquivologia, Museologia, Biblioteconomia, História, Ciências Contábeis, Ciências da Computação, Comunicação Social, Cinema, Artes Visuais, Design, Direito, Economia, Enfermagem, Farmácia, Engenharia Ambiental, Engenharia de Produção Civil, Engenharia Elétrica, Engenharia de Produção Elétrica, Engenharia Mecânica, Engenharia de Produção Mecânica, Engenharia de Automação, Engenharia de Produção, Jornalismo, Letras, Pedagogia, Psicologia, Publicidade e Propaganda, Serviço Social e Sistemas de Informação. O Programa é vetado para advogados, escritórios de advocacia e peritos da Justiça Estadual e evoluiu desde sua regulamentação para incluir mais áreas de formação desde sua primeira norma. Um detalhe é que uma área, presente na primeira configuração do quadro de voluntários, foi excluída na regulamentação atual: não se requerem voluntários médicos.

O voluntariado é justificado no Poder Judiciário como uma forma de melhoria do serviço prestado, com acolhimento de indivíduos interessados em auxiliar a instituição a desenvolver a sua missão. As atividades de mediação e de conciliação acabam relacionadas ao trabalho voluntário porque podem ser desenvolvidas por servidores e magistrados da ativa, aposentados ou pelo corpo de voluntários, desde que qualificados em cursos específicos para esta função.

A atividade de mediação já é vista pela OAB não só como atribuição específica do advogado, mas também como uma das novas formas de atuação e de viabilização do acesso à Justiça. No Manual de Mediação para Advogados, publicado pela Secretaria de Reforma do Judiciário, órgão ligado ao Ministério da Justiça, em 2012, possui a seguinte definição

mediação é método de solução/ transformação de conflitos interpessoais em que os mediandos escolhem ou aceitam terceiro(s) mediador(es), com aptidão para conduzir o processo e facilitar o diálogo, a começar pelas apresentações, explicações e compromissos iniciais, sequenciando com narrativas e escutas alternadas dos mediandos, recontextualizações e resumos do(s) mediador(es), com vistas a se construir a compreensão das vivências afetivas e materiais da disputa, migrar das posições antagônicas para a identificação dos interesses e necessidades comuns e para o entendimento sobre as alternativas mais consistentes, de modo que, havendo consenso, seja concretizado o acordo. (p.41)

Há uma diferença significativa em relação à conciliação, que é organizada pelo Poder Judiciário e onde as partes não escolhem o conciliador. O próprio Manual de Mediação e Conciliação define

A conciliação também compreende uma negociação assistida, mas difere da mediação na escolha e no procedimento do conciliador, que normalmente não é escolhido pelas partes e pode exercer uma função interveniente, propondo e sugerindo soluções. Costuma ser utilizada em conflitos levados à arbitragem ou justiça estatal, havendo previsão expressa no Código de Processo Civil e na Lei de Arbitragem.

A conciliação é a solução de um litígio empreendida pelas próprias partes nele envolvidas, servindo também como preventivo, especialmente o esforço empreendido pelo Poder Judiciário para implementação da conciliação pré-processual. (p.29)

Ainda em 2012, o Ministério da Justiça criou a Escola Nacional de Mediação e Conciliação com o objetivo de oferecer capacitação, em parceria com a Universidade de Brasília, em diversas modalidades de ensino, para qualificar sujeitos na prática da resolução consensual de conflitos. O objetivo é a diminuição do ingresso de processos judiciais, mediante soluções extrajudiciais e, também, a qualificação do acesso à justiça. Na página inicial da ENAM³² são elencados os atores identificados para parceria com uma relação de órgãos específicos do mundo jurídico, como os Poderes Judiciários³³, Federal e Estadual; os Ministérios Públicos; as Defensorias Públicas; Advocacias Públicas e Privadas, bem como os escritórios universitários. Para a instituição, o objetivo é que a “boa conversa e um bom acordo” sejam priorizados ante o processo judicial clássico.

³² Disponível no link <http://moodle.cead.unb.br/enam/mod/book/view.php?id=78>, último acesso em 15/08/2016.

³³ Embora a ENAM se refira no singular ao Poder Judiciário, é importante lembrar as especialidades das justiças. Por isso optamos, neste trabalho, em apresentar uma noção plural do Poder Judiciário.

Assim, o curso de Formação Técnica em Mediação e Conciliação é voltado para magistrados e profissionais voluntários. Esta perspectiva alia o deslocamento da ação judicial tradicional para o campo da resolução extrajudicial ao mesmo tempo em que desloca, em boa parte, a atuação de profissionais dos quadros próprios (e remunerados) para outros atores, que possuem alguma qualificação técnica, mas que se dispõem a atuar sem remuneração. Neste último caso, o deslocamento para a atuação voluntária exclusiva não é uma regra geral, o que perceberemos ao identificar ações já implantadas com definição de pró-labore por audiência de conciliação ou mesmo com remuneração definida em normas internas dos tribunais. E fica a indagação, que não se tem condição de responder neste momento, sobre possível precarização das condições de trabalho.

Embora correndo o risco de tornar este texto extremamente descritivo, é preciso sinalizar algumas características da capacitação de mediadores e apresentamos os módulos para qualificação da atividade de mediação: a) Básico de Mediação; b) Resolução de Conflitos para Representantes de Empresas; c) Resolução Consensual de Conflitos Coletivos envolvendo Políticas Públicas; d) Fundamentos da Mediação Comunitária; e) Fundamentos da Mediação para a Defensoria Pública; f) Resolvendo Conflitos de Forma Construtiva: a contribuição de cada um para uma cultura de paz. Com exceção do primeiro módulo, que possui carga horária total de 100 horas, todos os outros oscilam entre 30 e 50 horas totais em atividades à distância desenvolvidas em parceria com o Centro de Educação à Distância da Universidade de Brasília.

A preocupação em qualificar os profissionais que atuarão no trabalho de mediação e conciliação possui, a priori, uma contradição importantíssima a partir da perspectiva de utilização somente de voluntários para a realização de uma atividade que é especializada em sua natureza. Ou seja, a responsabilidade da atividade que demanda capacitação especializada contrasta com a falta de garantias e de estrutura para quem a desenvolve.

A análise inicial realizada nos documentos virtuais, notícias e normas das instituições do Poder Judiciário identificados neste trabalho, aponta que estas são marcadas pelo discurso dos gestores de tribunais e seções judiciárias, além do Conselho Nacional de Justiça, partindo do reconhecimento de uma crise econômica de grande monta e na necessidade de resolução de litígios para além da tutela do Estado. Os discursos apresentam características em comum que justificarão a implantação e defesa do trabalho voluntário e das formas alternativas de resolução de conflitos. Estas

características seguem um fluxo comum e que já se consolidou há algum tempo na cultura brasileira e que se direciona, num movimento que transita da ordem econômica à ordem moral no apelo à contribuição individual para o bem comum.

A partir do reconhecimento de uma grande crise, que demanda medidas urgentes para superação de dificuldades econômicas, sociais e político institucionais, ao identificar os pontos positivos das práticas propostas, os aspectos morais e psicológicos possuem destaque: a preocupação com a auto estima de voluntários e jurisdicionados é compartilhada em boa parte dos materiais. Apela para o diálogo e o consenso como melhor forma de resolução de conflitos que se originam nas relações de consumo com empresas e bancos; nas prestações de serviços públicos como correios e em litígios de menor risco à pessoa, como discordância entre vizinhos entre outros. A requisição de profissionais para atuarem com mediação e conciliação tem por finalidade essencial a diminuição da demanda judicial; a celeridade da resolução dos litígios e a qualidade da prestação do serviço. A negação do conflito se faz presente no embasamento do discurso de conciliação.

Além do foco em ações pré-processuais, compreendidas como meios adequados para desafogar o Judiciário, já ressentido pela falta de trabalhadores qualificados nos quadros institucionais, o voluntariado é visto como a possibilidade de redução dos custos a partir do comprometimento cidadão daqueles que se propõem a atuar gratuitamente. Os gestores assumem o discurso de crise e necessidade de retração das ações estatais, identificadas estas últimas sob um conceito genérico de paternalistas, retornando à sociedade a responsabilidade para resolução de suas questões. Uma das justificativas é a de que a letra fria da lei não reconhece a desigualdade material das partes e a mediação poderia igualá-las. No entanto, não se questiona os motivos que levaram ao litígio. O foco será a apresentação do fenômeno e não sua origem.

Assim, se as ações voluntárias, baseadas na caridade, se originaram da falta de proteção estatal e da falta de reconhecimento de direito a esta proteção e, principalmente, mobilizaram o Estado em um movimento político para organização da proteção (SANTOS, 2011:267) observa-se atualmente que as ações voluntárias são demandadas com um discurso atualizado que clama por solidariedade cívica em momento de retração do Estado e despolitização. O chamado é por uma reconfiguração do pacto pelo bem comum, que desde a década de 30 convoca trabalhadores a se sacrificarem pelo progresso brasileiro.

Mas o cenário é marcado por outras contradições. O Manual para Mediação de Conflitos, publicado em parceria da Escola Nacional de Mediação e Conciliação traz na capa, como subtítulo a informação: Escrito por Advogados. Um novo nicho de mercado surge trazendo em paralelo o voluntariado e a existência de novas formas de pró-labore e de reconhecimento da prática, de forma que, além do status de operador de direito há também, ainda que precarizada, uma nova forma de atuação que os órgãos de classe identificam como espaços senão privativos, privilegiados. Um terceiro elemento se agrega neste cenário de articulação público-privado no judiciário: a demanda para que ONGs se integrem ao universo da mediação e conciliação ratificando de vez a retração estatal.

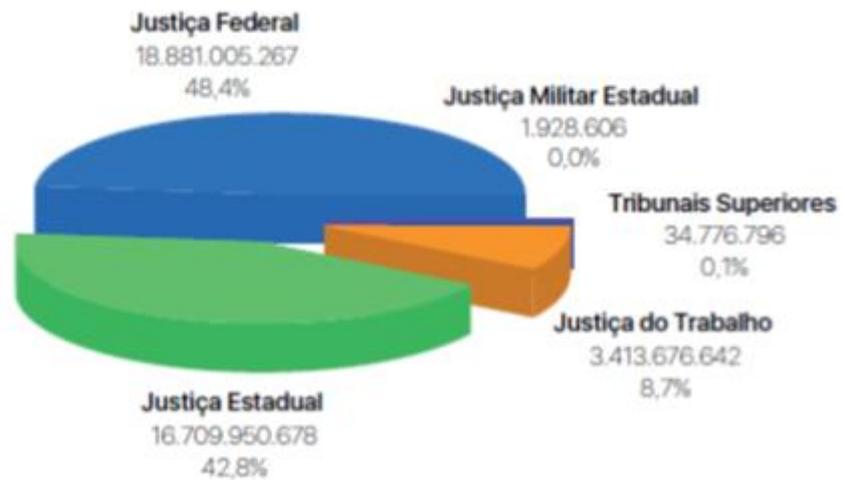
2.6 - O Lugar do Poder Judiciário

Conhecido como um poder opaco, com pouca publicização de suas informações, observamos nas duas últimas décadas a preocupação com a transparência, a partir do incremento de iniciativas como a elaboração de estudos em parceria com instituições de pesquisa; a publicação de relatórios com a análise institucional dos diversos componentes do Poder Judiciário dentre outras. As informações sobre orçamento; gastos; subsídios de magistrados³⁴ e provimentos de servidores podem ser consultados nas páginas principais dos tribunais na rede mundial de computadores.

A publicidade é um aspecto fundamental na medida em que permite à sociedade conhecer como este poder utiliza seu orçamento e o quanto ele arrecada também para os cofres públicos se consideramos os valores das custas processuais e aqueles arrecadados, por exemplo, nas varas fazendárias e de execução fiscal.

Segundo dados do Relatório Justiça em Números 2017 – ano base 2016, a Justiça Federal no período arrecadou valor superior às suas despesas (p.56). De acordo com o gráfico abaixo, é possível visualizar como se dá o percentual de arrecadações de cada ramo da justiça no Brasil e os valores absolutos.

³⁴ Pela configuração jurídica do cargo, a remuneração recebida por juízes e desembargadores recebe o nome de “subsídios”.



Quadro 5 - Arrecadação por ramo de justiça – Fonte: Justiça em Números 2017- ano base 2016

Os documentos consultados apresentam uma preocupação em consolidar informações, inclusive orçamentárias, de forma a permitir uma melhor publicização dos dados referentes ao Poder Judiciário. A transparência é um dos elementos fundamentais para o controle social, instrumento para garantia da participação popular junto ao judiciário. e, se naquele momento, em 2015, a proposta fundamental era

(...)repensar as estruturas judiciais, reinventar os paradigmas pedagógicos do ensino jurídico, recriar a cultura do sistema de justiça, tornar a Justiça permeável ao controle social para alargar as vias de acesso à justiça e promover um pleno e democrático acesso à justiça.

(Ministério da Justiça, 2015:19)

Desde o final do primeiro governo Lula, a preocupação com um sistema de justiça mais funcional se faz presente. Em 2004 é lançado o Pacto Republicano em Favor de um Judiciário mais Rápido e Republicano. Os pontos principais eram: 1). Implementação da reforma constitucional do judiciário; 2. Reforma do sistema recursal e dos procedimentos; 3. Defensoria pública e acesso à justiça; 4. Juizados especiais e justiça itinerante; 5. Execução fiscal; 6. Precatórios; 7. Graves violações contra direitos humanos; 8. Informatização; 9. Produção de dados e indicadores estatísticos; 10. Coerência entre a atuação administrativa e as orientações jurisprudenciais já pacificadas; 11. Incentivo à aplicação das penas alternativas.

Além do pacto republicano, a Emenda Constitucional 45/2004 trouxe impactos na ampliação e proteção de direitos prevendo a duração razoável e célere do processo administrativo e judicial; força de emenda constitucional às leis aprovadas por ampla maioria no congresso decorrentes da assinatura de acordos e tratados internacionais; a submissão do país a Tribunal Penal Internacional a quem tenha sido signatário;

Considero que, embora na América Latina e no Brasil, o processo de democratização e a estruturação de canais de representação tenham reduzido os riscos de convulsão social e possíveis ameaças à governabilidade tal como Sônia Fleury sinaliza (2009: 19), os eventos recentes no campo sócio-político se caracterizaram inicialmente pelo desrespeito à participação na democracia brasileira, e os avanços tímidos embora significativos das políticas sociais foram rudemente interrompidos com o golpe parlamentar de 2016, sugerindo que a crise de governabilidade partiu do legislativo, a serviço dos interesses das oligarquias e não do povo (Santos, 2017). Há um papel de destaque para o Poder Judiciário nestes eventos e, assim, propor uma reflexão sobre a importância do acesso à justiça, se torna um desafio na medida em que sua relação com a manutenção dos interesses do capital é reconhecida nos espasmos da democracia brasileira dos últimos cinco anos.

O acesso à justiça é um importante elemento do Estado Democrático de Direito, tanto para garantia de direitos consagrados, quanto para o reconhecimento de novos direitos que encontram resistência de múltiplos interesses (e nem sempre legitimados pelo bem comum). Neste sentido, é fundamental reconhecer como se constrói esta política no Brasil e defender a sua universalização e integralidade, cada vez mais distantes no horizonte de “americanização” de serviços que vem sendo incorporada paulatinamente.

A relação da população mais pobre com o judiciário, marcada na maior parte da história por um viés autoritário e de criminalização da pobreza, tem adquirido outras nuances com o advento dos juizados especiais, que simplificaram o acesso além de reduzir ou eliminar custas processuais e permitiram vislumbrar uma outra forma de relação com os segmentos pauperizados. No entanto, muito se precisa evoluir para garantir um acesso efetivo aos direitos para ampla maioria da população e para reconhecer em que bases se constrói a judicialização da política e das relações sociais.

No Brasil este fenômeno vai se relacionar com um tipo diferenciado de intervenção social³⁵, que se força a partir da ação coercitiva do Estado, muitas vezes provocada pelo conflito com a lei, e que vai exigir de profissionais operadores do direito um esforço extra no sentido de garantir direitos aqueles que, vivendo cotidianamente a violência provocada pela desigualdade acabam colidindo com o sistema por meio de ações repudiadas pelo conjunto da sociedade.

Por outro lado, nas duas últimas décadas as ações tomadas pelo governo no sentido de estruturar e consolidar os dados sobre as instituições que compõem o Poder Judiciário trouxeram maior transparência, abrindo “a caixa preta” que este poder sempre se constituiu, expondo suas contradições e seu lugar na sociedade brasileira. É a partir destas informações consolidadas que apresentamos a Justiça Federal de Primeira Instância no Rio de Janeiro.

2.7. A Justiça Federal de Primeiro Grau no Rio de Janeiro

A Justiça Federal de Primeira Instância está presente em todo Estado do Rio de Janeiro, representada (e concentrada) por seções e subseções. Na capital o atendimento é realizado em quatro prédios divididos em três foros: O Foro da Avenida Rio Branco, 243, na Cinelândia, concentra as varas cíveis; o Foro Desembargadora Marilena Franco, localizado na Avenida Venezuela, 134, Praça Mauá, congrega as varas previdenciárias; criminais (incluindo uma de execução penal); de execução fiscal, além dos juizados especiais federais. Além destes dois locais, há um foro para juizados especiais localizado na Rua Manaí, 180, em Campo Grande que recebe usuários de parte da Zona Oeste; Itaguaí e Seropédica. A partir de 2019 a capital ficou responsável também pelas questões afetas à Mangaratiba.

Outros prédios servem de suporte para as atividades da instituição: Na Avenida Equador, na zona portuária, está localizada a garagem dos carros oficiais (que atendem magistrados e as necessidades institucionais: entrega de remessas e expedientes; deslocamento das equipes técnicas para trabalho em outras localidades; e deslocamento

³⁵ Inicialmente estava trabalhando com o conceito de inclusão às avessas. No entanto, a partir da banca de qualificação, com a importante contribuição da Professora Tânia Maria Dahmer Pereira, revi esta perspectiva. Tendo ela trazido o conceito em sua tese de doutorado, apontou que atualmente o questiona na medida em que estas parcelas da população não estão “excluídas” da sociedade capitalistas. Elas estão excluídas da divisão social da riqueza e sua existência neste lugar alimenta e justifica o sistema.

de pessoas que sofreram mal estar súbito nas dependências da instituição e precisam de remoção por ambulância); e em São Cristóvão se localiza o Arquivo da Justiça Federal;

As atividades jurisdicionais (atividades de “dizer o direito”) são divididas por assuntos que são responsabilidade de cada vara: cíveis (dizem respeito aos direitos civis); execução fiscal (relativos a impostos; taxas e obrigações financeiras para com a União, suas autarquias, empresas e fundações); criminais e previdenciárias.

Os quadros abaixo permitem uma visualização rápida do quantitativo de varas/juizados e das especialidades da Justiça Federal:

Varas comuns	
Cíveis	28
Execução	12
Fiscal	
Criminal³⁶	10
Previdenciária	04

Quadro 6 – Varas por especialidade

Juizados Especiais Federais	
Cíveis	11
Previdenciários	05

Quadro 7 – Juizados por especialidade

Varas e Juizados possuem semelhanças e especificidades. Ambos julgam a União, suas autarquias, empresas, fundações etc. No entanto, valores e algumas causas são específicas de cada um, bem como o papel desenvolvido pelas partes: nos juizados federais a União sempre figura como ré. Além disso, nos juizados, na maioria das vezes, trata-se de um embate entre um cidadão e o Estado. Digo na maioria das vezes, porque micro e pequenos empresários também podem ingressar nos juizados especiais federais, e o outro lado será sempre o Estado.

³⁶ Das dez varas criminais, apenas uma é responsável pela execução penal, que acumula juntamente com as outras funções inerentes à sua natureza.

As varas comuns têm competência para julgar as ações cujos valores estejam acima de sessenta salários mínimos e que tenham os seguintes objetos³⁷:

- ✚ Causas sobre bens imóveis da União, autarquias e fundações públicas federais;
- ✚ Impugnação da pena de demissão imposta a servidores públicos civis ou de sanções disciplinares aplicadas a militares;
- ✚ Anulação ou cancelamento de ato administrativo federal, salvo o de natureza previdenciária e o de lançamento fiscal;
- ✚ Disputa sobre direitos indígenas;
- ✚ Causas relativas a Estado estrangeiro ou a organismo internacional;
- ✚ Mandados de segurança;
- ✚ Ações de desapropriação, de divisão e demarcação;
- ✚ Ações populares;
- ✚ Execuções fiscais;
- ✚ Ações de improbidade administrativa;
- ✚ Ações sobre direitos ou interesses difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

Os Juizados Especiais Federais têm competência especializada para julgar processos que tenham os seguintes objetos³⁸:

- ✚ Ações previdenciárias, contra o INSS – causas até 60 salários-mínimos;
- ✚ Ações contra a União, autarquias federais e empresas públicas federais – causas até 60 salários-mínimos;
- ✚ Remuneração de servidores públicos federais – causa até 60 salários-mínimos;
- ✚ Infrações de menor risco à pessoa – pena máxima não superior a dois anos ou multa

Para fins de administração institucional, a Justiça Federal se divide por área fim - responsável pelo processamento e julgamento das ações e da prestação jurisdicional à

³⁷ Fonte: <http://www.jfrj.jus.br/conteudo/competencia-das-varas-federais/que-tipos-de-processo-varas-federais-julgam>

³⁸ Fonte: <http://www.jfrj.jus.br/institucional/juizados/competencia-dos-jefs>

população; e área meio – a estrutura que permite o desenvolvimento adequado das atividades inerentes à área fim. É na área meio que se encontram os serviços de infraestrutura; administração; gestão de recursos humanos; logística, entre outros. No topo da hierarquia institucional estará sempre o juiz, seja na titularidade das varas, juizados ou turmas recursais; seja na gestão institucional como diretor do foro.

Capítulo 3 – A demanda pelo trabalho de assistentes sociais no acesso à Justiça Federal

A memória guardará o que valer a pena. A memória sabe de mim mais que eu; e ela não perde o que merece ser salvo.

Eduardo Galeano

O fio condutor deste capítulo é a demanda pela intervenção do Serviço Social na Justiça Federal do Rio de Janeiro. Quando e como são requeridos os estudos sociais; quais tensões se apresentam nos processos e, um elemento a princípio não percebido, mas que tomou vulto no decorrer da pesquisa: a interferência direta da violência urbana nos territórios; possibilidades de impactos da perícia social nas manifestações dos profissionais do direito envolvidos e, a disputa com os oficiais de justiça o enfoque deste capítulo se concentrará sobre as questões que envolvem a decisão judicial e efetividade do direito.

3.1 - Breve Histórico do Serviço Social no Poder Judiciário Federal

O Serviço Social brasileiro possui relação íntima com a organização do Poder Judiciário desde sua origem. Inicialmente foi chamado para atuar nas protoformas das políticas de infância e juventude no início do século vinte, por intermédio de profissionais técnico especializados.

Em 1927, com a promulgação do Código de Menores, houve a busca pela criação de serviços auxiliares dos juízos que levaram à criação, nove anos depois do Curso Intensivo de Formação Técnica de Assistentes Sociais, organizado pelo Laboratório de Biologia Infantil, por iniciativa do juiz de menores José Burle de Figueiredo e da deputada Carlota Pereira de Queiroz (VÂNIA SIERRA & JOSÉLIA REIS, 2018, p.129). A primeira turma, formada em 1938, tinha entre suas integrantes Maria Esolina Pinheiro, que posteriormente é convidada a dirigir o Serviço Social do Juízo de Menores. Em 1946 é criada a Agência de Serviço Social do Juizado de Menores e no ano seguinte o primeiro concurso para composição de quadro próprio é realizado.

Para as autoras, é a partir deste momento que o Poder Judiciário vai demandar, para atuação nos tribunais especializados na Infância, Juventude e Família, a atuação de profissionais que consigam traduzir a realidade social. E, apesar de CASTRO (2017) sinalizar a intensa relação entre o Estado Brasileiro e a Igreja Católica, naquele momento histórico, esta profissionalização, para Vânia Sierra e Josélia Reis (2018) dá início ao deslocamento da abordagem baseada em elementos religiosos e moralistas, levando a política de assistência ao reconhecimento constitucional em 1988. Outro elemento é destacado pelas autoras

O contexto histórico em que ocorreu a implantação do Juizado de menores e do próprio Serviço Social, respondendo à demanda por modernização, profissionalização e alinhamento com o pensamento científico da época, é tão emblemático quanto a participação de uma deputada neste processo, considerando o contexto mundial e a condição feminina na sociedade daquele período. (idem, p.130)

Assim, existem aspectos importantes na gênese profissional no sentido em que há direcionamento para construção de uma intervenção técnica, com bases científicas, ainda que balizadas por uma “*estrutura positivista, normalizadora e corretiva*” (idem, p.130), o que era a marca daquele momento histórico. Cilene Kosmman (2006, p.66), aponta que “*em suma, o profissional de Serviço Social, ao longo do processo constitutivo da profissão, passou a utilizar-se de uma teoria e metodologia para empreender sua ação, que na atualidade rege-se predominantemente pela teoria crítica.*”

As décadas que seguiram à implantação e consolidação da profissão no Brasil marcaram a história do Serviço Social também no Poder Judiciário Estadual, incluindo o questionamento crítico com a reconceitualização e a negação do espaço institucional por percebê-lo como instância de conservação da ordem e do Estado Burguês.

Ainda que se referindo à realidade de São Paulo, Maria Conceição Pocay e Sílvia Alapanian consideram que na consolidação profissional no Poder Judiciário, a partir do Provimento nº 136, de 15 de abril de 1980, do Conselho Superior da Magistratura:

(...)estabelecia-se uma relação entre o Direito e o Serviço Social como duas formas distintas de intervenção na realidade e ressaltava que o Direito vinha superando a perspectiva individual e ampliando a perspectiva social diante dos problemas sociais. Entretanto, ambas as disciplinas tinham posicionamentos próprios sobre esses problemas.

(...) Desta maneira, novo campo de intervenção se abre para o Serviço Social no Poder Judiciário, menos assistencial e mais voltado para a função judicante mas intervindo também no plantão para orientação e nos acompanhamentos de visitas judicialmente autorizadas dos pais e familiares aos filhos nos finais de semana.

A conjuntura política do país sofria nova alteração: fim da ditadura militar, articulação de movimentos populares em torno dos direitos, principalmente da criança e do adolescente para serem incluídos na nova constituição.

No entanto, será preciso aguardar até o início dos anos 2000 para que as produções da categoria retomem de forma sistemática e em fluxo constante as reflexões sobre o Poder Judiciário a partir da perspectiva do Campo Sociojurídico ou Área Sociojurídica³⁹. Não que se houvesse abandonado a área judicial, mas a agudização das refrações da questão social fará emergir o fenômeno da judicialização das relações sociais e da política trazendo à tona novos desafios aos profissionais. A estruturação do sistema sócio educativo; as organizações dos juizados especiais e das penas alternativas, são todas estruturas que demandarão a assistentes sociais. É no final da década de noventa que a Justiça Federal do Rio de Janeiro dará início à demanda pela atuação de assistentes sociais, sessenta anos após a formação das primeiras turmas incorporadas aos Tribunais de Justiça dos Estados.

Ao contrário da trajetória construída no Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, onde o Serviço Social integra os quadros desde a implantação do Código de Menores de 1927⁴⁰, a Justiça Federal tem uma demanda tardia, justificada segundo documentos produzidos pelo Serviço Social, por uma demanda legal para atendimentos aos trabalhadores de instituições com mais de cem servidores.

A Justiça Federal⁴¹ do Rio de Janeiro integra a primeira instância e se constitui enquanto porta de entrada do público em geral para o Poder Judiciário Federal, e o lugar onde ocorre o acompanhamento direto de pessoas em cumprimento de penas e medidas alternativas, por exemplo. As primeiras varas federais foram criadas na capital em 1967. Somente vinte anos depois, já após o processo de abertura democrática que há

³⁹ Sobre o tema, ver Borgianni, 2013 e Fávero, 2013.

⁴⁰ provocando inclusive a estruturação das unidades de formação de assistentes sociais,

⁴¹ A Justiça Federal atua em todos os processos onde a União, suas autarquias, empresas, fundações, etc., são uma das partes interessadas. Assim, a União pode ser parte autora ou parte ré. Mas no caso dos juizados especiais federais há uma peculiaridade: a União Federal é sempre ré. Este é um dos motivos pelos quais se entende que há uma natureza de justiça administrativa relacionada à Justiça Federal, já que sua atuação se dá, também, no sentido de coibir possíveis abusos do Estado.

interiorização com a criação das primeiras duas varas em Niterói. Em mais um grande salto temporal, de 2003 a 2015 observa-se uma grande expansão com a criação de 32 varas ou juizados (sendo três destas transformações de varas comuns em juizados especiais)⁴².

Apesar do crescimento e expansão, no período a equipe de assistentes sociais permaneceu inalterado desde 2004 quando chegaram as últimas profissionais concursadas para o quadro permanente da primeira instância com o objetivo de integrar a equipe técnica da Central de Penas e Medidas Alternativas. Desde então conta-se com cinco profissionais distribuídas da seguinte forma atualmente: uma na Seção de Serviços de Saúde e quatro em Varas de Execução Penal⁴³. Até novembro de 2017, havia atuação de uma assistente social no Atendimento dos Juizados Especiais Federais, a criação, desenvolvimento e extinção do trabalho do Serviço Social junto ao público usuário da instituição é um elemento relevante para análise.

3.2 - O Serviço Social na Justiça Federal de Primeiro Grau da Segunda Região

Apresentar a Justiça Federal do Rio de Janeiro, como campo de pesquisa e intervenção de assistentes sociais, é experimentar a descrição de uma trajetória da qual participei fundindo minha percepção como trabalhadora do campo e como pesquisadora. Na instituição, a demanda para o trabalho de assistentes sociais surgiu com a reestruturação do Poder Judiciário após a Constituição Federal de 1988.

A primeira assistente social lotada na Justiça Federal do Rio de Janeiro toma posse ainda na década de 80, no extinto Tribunal de Recursos Federais e sua atuação se restringia à área de saúde. Em 1998 é realizado concurso e mais três assistentes sociais são chamadas. Duas foram lotadas no Tribunal Regional Federal da Segunda Região - TRF2; e uma foi convocada para a Seção Judiciária do Rio de Janeiro.

Em 1998, no TRF2, as profissionais recém-chegadas construíram em conjunto com profissionais de Psicologia o Plano de Trabalho da Equipe de Psicologia e Serviço Social que se sustentava, nos princípios de produtividade; qualidade e participação. A

⁴² Vide quadro 1 – Expansão da Justiça Federal de Primeiro Grau no RJ

⁴³ Uma destas lotada em vara do interior.

partir deste tripé, foram propostas ações que envolviam: a) recepção e ambientação de novos servidores; b) indicação técnica para lotação; c) acompanhamento de estágio probatório; d) programa de treinamento; e) programa de atendimento à saúde do servidor (subdividido em acompanhamento a servidores em licença médica e aposentados por invalidez; prevenção e acompanhamento do dependente químico; melhoria do ambiente de trabalho; sensibilização e educação em saúde); Programa de Qualidade de Vida; Creche; Preparação para aposentadoria; Programa de Atendimento Individualizado (Projeto de Atendimento Social) e, finalmente, Assessoria em Recursos Humanos.

É possível observar no Plano de Trabalho que diversos contatos interinstitucionais foram realizados e incluíram unidades acadêmicas; ongs com atuação na área de álcool e outras drogas e empresas privadas de consultoria na área de Recursos Humanos, além dos Conselhos Regionais de Psicologia e de Serviço Social. Para seus autores,

O objetivo de qualquer diagnóstico é apresentar sintomas para se planejar as técnicas de intervenções apropriadas. Neste sentido, há técnicas que agem diretamente sobre os efeitos e há técnicas que objetivam atingir as causas dos sintomas e preveni-los. Existem projetos que atuam diretamente sobre os sintomas institucionais e configuram, de maneira geral, a própria rotina de trabalho desta equipe. (Farah et alli, 1998, p.7)

O projeto interdisciplinar de intervenção se constituiu a partir de uma visão biomédica que integrava a perspectiva de construção de diagnósticos para identificação e tratamento de sintomas institucionais uma vez que, para seus autores, não investir na qualidade de vida dos servidores implicaria em implantar um clima organizacional improdutivo. (*idem*, p.6)

A proposta inicial de assistentes sociais recém chegados à instituição baseava-se, portanto, no final dos anos noventa em uma perspectiva biopsicossocial, alinhada aos interesses institucionais por produtividade, não diferindo muito de perspectivas criticadas no âmbito do exercício profissional nas instituições pelo movimento de reconceituação.

Os antigos Tribunais Federais de Recursos foram substituídos pelos Tribunais Regionais Federais distribuídos em cinco regiões. E a requisição aos profissionais se relacionava à atuação nas equipes de saúde dos tribunais. As atribuições do cargo são

assim descritas pela Resolução 212 de 27 de setembro de 1999 do Conselho da Justiça Federal⁴⁴:

Realizar atividades de nível superior a fim de prevenir ou minimizar dificuldades de natureza biopsicossocial que possam afetar/estejam afetando magistrados, servidores, inativos, pensionistas e/ou seus dependentes, bem como promover uma melhor integração entre família, comunidade e organização. Compreende a identificação e análise de aspectos que possam interferir/estejam interferindo no bem-estar dos indivíduos ou da coletividade, como também a proposição de soluções. Envolve a realização de visitas domiciliares/institucionais, entrevistas e pesquisas, a elaboração de projetos para concessão de benefícios sociais, a organização de atividades de promoção social e a participação em programas para promoção da saúde, dentre outras atividades de mesma natureza e grau de complexidade.

A área de saúde é a primeira a requerer a atuação de assistentes sociais, a primeira a propor um projeto de intervenção profissional. Atualmente, segundo Barroso, Sousa e Ferreira (2016)

(...)os assistentes sociais integram as equipes multiprofissionais de saúde, atuando na implantação de diversos projetos, por meio de atividades de planejamento, gestão e execução de programas de qualidade de vida e promoção da saúde (oficinas de gerenciamento do estresse; campanhas de saúde e palestras com atividades de estímulo à participação dos servidores em programas de realização de pausas e exercícios ao longo da jornada de trabalho, avaliação postural e correção ergonômica dos postos de trabalho e disseminação de material educativo/informativo); assim como no estudo social para concessão de benefícios e garantia de direitos, produzindo relatórios e pareceres; na orientação social aos servidores afastados do trabalho para tratamento da própria saúde, em intervenções e negociações junto às chefias; compondo comissões multiprofissionais para caracterização de acidente em serviço e de acompanhamento a servidores que ingressam em vaga reservada para pessoas com deficiência; supervisão de campo de estagiários, ambientação de novos servidores, dentre outros⁴⁵.

No momento de minha chegada à instituição, o trabalho da equipe⁴⁶ do quadro permanente se inseria nas atividades voltadas para a saúde do servidor e incluíam tanto

⁴⁴ Esta norma continua em vigência não obstante a criação de dois novos campos de atuação na 2ª Região : na Central de Penas e Medidas Alternativas e no Atendimento dos Juizados Especiais Federais.

⁴⁵ Chama a atenção o uso do pronome no masculino para tratar da equipe das duas instituições: TRF e Seção Judiciária os quadros do Serviço Social são compostos exclusivamente por mulheres.

⁴⁶ Falo em equipe quando na verdade se tratava de apenas duas profissionais num quadro em que a rotatividade foi grande no período. O concurso feito para duas vagas que foram imediatamente preenchidas teve uma substituição grande em curto período. Em pouco mais de três anos sete profissionais passaram se revezaram na ocupação de uma destas vagas. O motivo? O salário na época estava extremamente defasado

ações preventivas em saúde (campanhas anti tabagismo; de prevenção ao câncer; de prevenção às DST/AIDS); ações voltadas para avaliação e suporte aos servidores licenciados por longos períodos ou por motivo de doença em pessoas da família; avaliação de aposentados e pensionistas nos períodos de recadastramento (um trabalho bastante interessante); e, eventualmente, avaliação em processos administrativos relativos a servidores onde se demandava a intervenção do Serviço Social.

A profissional que foi a primeira assistente social concursada da Seção Judiciária do Rio de Janeiro teve a preocupação e o rigor metodológico de apresentar um projeto de intervenção para balizar seu fazer na instituição, além disto, manteve o alinhamento com o planejamento que estava em plena implantação no TRF2 pela equipe recém chegada.

Eu chegaria em 2002, já nos estertores do prazo do concurso de 1998, tomando posse no dia 10 de maio para ocupar vacância em virtude de exoneração a pedido de profissional anterior⁴⁷.

O trabalho da assistente social no serviço de saúde é um trabalho sem relação direta com o acesso à justiça e o atendimento ao público na seccional. Aparentemente. Podemos dizer que sua relação se dá de forma indireta na medida em que visa minimizar os efeitos de problemas de saúde no desenvolvimento das atividades da instituição. A atuação da profissional e a metodologia desenvolvida por ela na elaboração do projeto de intervenção foi um ponto de apoio para a estruturação dos serviços prestados pelas profissionais que vieram depois.

Quando ingressei em 2002 na instituição, o projeto de intervenção do Serviço Social estava aprovado pela Direção do Foro e as ações e subprojetos desenvolvidos na área de saúde implantadas com sucesso. Havia um projeto de estágio em andamento e uma preocupação da profissional mais antiga em manter articulação com a equipe do Tribunal Regional Federal de forma a encaminhar ações coletivamente e realizar reflexão permanente sobre o trabalho, qualificando a intervenção. Nos desafios identificados, a cultura institucional era o que de maior porte se mostrava.

tornando mais atrativo o quadro do TJERJ ou mesmo a iniciativa privada. Cheguei à instituição no início de uma greve histórica em 2002, da qual participei e que marcou a revalorização dos salários dos servidores.
⁴⁷ Naquele momento histórico, em comparação ao salário recebido por assistentes sociais da Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro, por exemplo, o salário pago à época na Justiça Federal era menor, o que desestimulou profissionais que me antecederam, pelo menos duas profissionais se exoneraram: uma prestou concurso para o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, onde se encontra até hoje e outra investiu em instituição de ensino privada.

E estas características foram sentidas na própria relação entre as profissionais do Serviço Social principalmente nos encontros das equipes da Seção Judiciária com as do TRF2. A partir de 2003, os encontros das equipes foram organizados no formato de ciclo de debates que foi tomando vulto já que formalizado institucionalmente com apresentação no final de cada ano de um “produto” exigido pela instituição.

O produto final de cada ciclo era composto por balanços finais do período com a apresentação dos impactos provocados pela reflexão elaborada nos encontros e perspectivas de atuação e investimento nos debates do ano seguinte.

Os encontros eram compostos tanto pelas profissionais do Rio de Janeiro, como pela única assistente social lotada na Seção Judiciária do Espírito Santo. Havia forte interesse das equipes em manter articulação com o Conselho Regional de Serviço Social e com unidades acadêmicas de forma a qualificar os debates e encaminhamentos mantendo a vinculação com o projeto ético-político. Naquele momento se pensava em realização de “consultorias” com professores do Serviço Social.

As perspectivas de articulação com a academia evoluíram para parcerias em projetos com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ e o (TRF2/SJRJ); Universidade Federal Fluminense (SJRJ) e, finalmente Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ(TRF/SJRJ). Equipes do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro também se juntaram aos encontros. Mas a inclusão de novos integrantes ou de participantes de outras áreas que não a de saúde não foram adiante ou evoluíram de forma bastante lenta. Neste aspecto chama a atenção a forma como se deu o tratamento a estes novos sujeitos, principalmente as profissionais recém ingressas para a atuação na área criminal.

Tratadas como *outsiders* (ELIAS & SCOTSON, 2008) pelo grupo de profissionais mais antigas, as assistentes sociais nomeadas para a Central de Penas e Medidas Alternativas acabaram desistindo da participação nos debates e encaminharam suas práticas e construções de maneira autônoma, porém buscaram os espaços representativos da categoria para encaminhar suas demandas (Conselho Regional e Sindicato dos Servidores da Justiça Federal).

Paula Bonfim (2012) ao discutir o conservadorismo moral ainda persistente na profissão, reconhece que no Poder Judiciário, as práticas autoritárias podem ser

reproduzidas entre as equipes de serviço social, refletindo uma cultura institucional que repassa diferentes categorias inseridas no espaço. Para a autora, isto se dá porque

Esta é uma área onde as formas de disciplinamento, repressão e controle da vida privada dos indivíduos e das relações sociais fazem parte do cotidiano das instituições, ou seja, tais práticas são referendadas pelo Estado, tendo os profissionais que atuam neste campo – incluindo aí os assistentes sociais - o poder de decidir sobre a vida dos usuários. Assim, o autoritarismo é uma marca deste espaço, expressando-se nas mais variadas ações profissionais – do assistente social ao juiz. (BONFIM, 2012, P.144)

Alberta Emília Góes reflete sobre a prática de assistentes sociais no Poder Judiciário e o moralismo que ainda permeia a instituição, indicando que

Nesta conjuntura, e com toda a força ideológica dominante há riscos para o trabalho profissional que se apresenta no cotidiano. Rotineiro, repetitivo e constante, pode trazer armadilhas baseadas em uma postura acrítica, com automatismo de hábitos, com a repetitividade de valores, rigidez de preceitos e de comportamentos. Pode ainda, reproduzir a ideologia dominante, a moral conservadora, atuando o profissional pelo senso comum, com moralismo e generalizações e não pela ética profissional.

Embora a autora trabalhe com a perspectiva da reprodução do moralismo na relação entre profissionais e população usuária não é ilógico pensar impactos da cultura institucional possam se fazer sentir na relação interpessoal dos profissionais de Serviço Social. Por fim, o isolamento a que as assistentes sociais da CPMA, se submeteram foi percebido no levantamento realizado por assistentes sociais da 3ª e da 5ª Regiões sobre o trabalho de assistentes sociais no Judiciário Federal Brasileiro: simplesmente não foram contabilizadas, não obstante as informações passadas por mensagens eletrônicas a respeito de sua existência para as pesquisadoras.

3.3 - Central de Penas e Medidas Alternativas: o segundo lugar do Serviço Social na Justiça Federal do Rio de Janeiro

Apesar da forma como foram recebidas em 2004 as assistentes sociais da Central de Penas e Medidas Alternativas, últimas profissionais do quadro permanente a chegar na

instituição, o fato é que a atuação com Penas e Medidas Alternativas foi a segunda área a demandar a atuação profissional. A existência de uma equipe técnica⁴⁸ – psicossocial - é prevista na Lei de Execução Penal e na regulamentação pelo Ministério da Justiça (2002, p.19), da aplicação das penas e medidas alternativas considerando que

A intervenção de reinserção social desenvolvida pela equipe técnica, auxiliar do Juízo da Execução e do Ministério Público, como órgãos da execução penal, está inserida em um contexto de política criminal; e seu resultado, dirigido para o fiel cumprimento de uma pena ou medida alternativa.

O processo de trabalho da equipe de apoio técnico enquadra-se dentro de uma prática de natureza psicossocial, no entanto, não se trata de medida social e sim de sanção penal. A demanda e o produto desse trabalho são jurídicos, de natureza processual ou penal, e devem seguir o tratamento legal em todos os seus procedimentos e consequências.

Em 2002, quando chegaram profissionais de Serviço Social para implementar as atividades inerentes à CPMA, sua contratação se deu mediante convênio financiado pelo Ministério da Justiça junto à Seção Judiciária do Rio de Janeiro tendo como objetivo a implantação da Central de Penas e Medidas Alternativas (PATRÍCIA GOMES CARNEIRO, 2006, p.29). Nas palavras da autora (idem, p.31)

A celebração do primeiro convênio foi realizada com previsão para o período de novembro de 2001 a março de 2002 (...) os recursos fornecidos pelo convênio permitira a contratação de 03 (três) psicólogos, 04 (quatro) assistentes sociais, um advogado, um coordenador, dois auxiliares administrativos, 02 (dois) motoristas e 02 (dois) estagiários de direito. Além dos profissionais contratados, a CPMA contava com quatro servidores da Justiça: dois analistas Judiciários/ Sem Especialidade (uma na função de supervisora – chefe do setor) e dois técnicos judiciários (nível médio).

Imprescindível salientar dois elementos: 01) a equipe contratada em nenhum momento dialogou com a equipe concursada que integrava os serviços de saúde⁴⁹. De fato, não era do conhecimento da equipe efetiva de Serviço Social a existência de profissionais com outro vínculo institucional; e, 02) com o término do segundo convênio (vigência de setembro/02 a julho/03) houve a suspensão da atuação da equipe técnica já que todos os integrantes não pertenciam ao quadro permanente da instituição. A situação

⁴⁸ Formada por assistentes sociais e psicólogos.

⁴⁹ O que aponta para uma das características negativas da cultura institucional do serviço público: a falta de conhecimento geral sobre a instituição, suas atribuições e componentes.

só seria revertida a partir de fevereiro de 2004 com a chegada de novos técnicos recém concursados, o que, para Patrícia Carneiro (2006), teria como ponto positivo o fato de se garantir a permanência dos profissionais no setor, mas que não foi acompanhada de uma estruturação da equipe de secretaria (analistas e técnicos judiciários) como havia anteriormente⁵⁰.

Tal situação acabou gerando sobrecarga de trabalho para a equipe técnica concursada que acumulou atividades típicas de cartório com as específicas do Serviço Social até 2006, quando finalmente após um processo de reestruturação, foi liberada para a realização exclusiva das atividades técnico especializadas. Segundo a autora, até 2006 a Central de Penas e Medidas Alternativas do Rio de Janeiro era a primeira e única com a estrutura para atuação exclusiva no acompanhamento de pessoas em cumprimento de penas restritivas de direito. Os contatos realizados com outras regiões e com a Seção Judiciária do Espírito Santo, davam conta de que a regra era a acumulação de tarefas pelas equipes das outras seções judiciárias.

A preocupação com a elaboração de um projeto estruturado de intervenção é um dos elementos mais importantes na construção da prática das assistentes sociais na Justiça Federal do Rio de Janeiro. Seja na primeira instância ou no Tribunal Regional Federal, há este movimento das profissionais em todos os setores. A construção de um projeto de intervenção obedece a duas expectativas principais: a primeira é a sistematização de uma proposta de trabalho alinhada com o projeto profissional e com a especificidade do Serviço Social; a segunda expectativa é a legitimidade institucional garantindo que os projetos ali sinalizados serão desenvolvido com apoio das instâncias que compõem a estrutura organizacional. Acredito que outro elemento pode ser considerado nesta equação: com a descrição das atividades em projeto de intervenção, há menor chance de que ocorra desvio dos profissionais para atividades não especializadas.

A partir da tentativa de aproximação com a equipe do Serviço Social da área de saúde e dos juizados, houve trocas de experiência para a construção do projeto de intervenção na área criminal que seguiu a estrutura daqueles apresentados na área administrativa. Em 2008 formalizaram a apresentação do projeto.

⁵⁰ Em 2007 a autora sinaliza que houve considerável aumento no volume de trabalho tanto pelo aumento considerável na distribuição de processos para acompanhamento, como no número de instituições cadastradas para recebimento de pessoas em cumprimento de penas alternativas.

No entanto, as dificuldades de incorporação das questões da área criminal nos debates organizados com a equipe do TRF2, levou que a equipe da Central de Penas e Medidas Alternativas – CPMA buscasse de forma externa a qualificação participando de eventos específicos da área criminal e de especialização por meio de pós-graduações relacionadas ao tema das penas e medidas alternativas. Todas as três assistentes sociais que compuseram o quadro técnico da CPMA participaram de curso de especialização em Segurança Pública da UFF.

Observa-se na trajetória do Serviço Social na Justiça Federal do Rio de Janeiro um movimento constante de qualificação do trabalho desenvolvido e a preocupação na articulação com a academia para se pensar atuação profissional e as assistentes sociais também recebem estagiárias de Serviço Social. Como resultado desta preocupação, tem-se a produção de monografias de pós graduação; uma dissertação de mestrado; e também a elaboração de trabalhos de conclusão de cursos de graduação (TCCs). Agora, soma-se a presente pesquisa de doutorado.

Para além da execução das suas atribuições como profissionais de campo, as assistentes sociais da Justiça Federal do Rio de Janeiro produzem também conhecimento a respeito do trabalho que desenvolvem e registram a história do fazer profissional na instituição. A participação em congressos, seminários e encontros científicos permite acessar as produções da categoria, mas, também, compartilhar suas reflexões com diversos segmentos. Desta forma, não é raro a participação nos Congressos Brasileiros de Assistentes Sociais e em outros eventos.

3.4 - O Serviço Social no Atendimento dos Juizados Especiais Federais

Entre 2005 e 2017 houve um trabalho específico do Serviço Social junto ao público dos juizados especiais federais. É necessário falar sobre este trabalho uma vez que se trata não apenas de registrar a história institucional, mas por ter constituído o lugar de partida para esta pesquisa. A atuação da assistente social no Atendimento Processual dos Juizados permitiu a elaboração de artigos acadêmicos; apresentações em seminários e congressos, a realização de seis edições de seminário aberto à comunidade em parceria com a Universidade Federal Fluminense; elaboração de dissertação de mestrado sobre a

judicialização do benefício de prestação continuada; e a elaboração de três trabalhos de conclusão de curso (TCCs) por ex-estagiários.

O Serviço Social no Atendimento dos Juizados foi o único setor com regulamento próprio previsto na Consolidação de Normas da Direção do Foro⁵¹. Seguindo a mesma estrutura já pensada para o Serviço Social que atuava na área de saúde, foi elaborado o projeto de intervenção e projeto de estágio sendo o primeiro aprovado pela Direção do Foro, tal como no Serviço de Saúde. Esta iniciativa tinha como objetivo legitimar e parametrizar a atuação de forma a proteger a intervenção profissional das conjunturas institucionais que trazem instabilidade dependendo dos gestores (fruto da tradição histórica nas gestões). O fechamento do setor em 2017, no entanto, vai mostrar que a segurança institucional é, de fato, balizada por conjunturas e decisões interpessoais para além do interesse público ou de resultados efetivos na prestação do serviço.

Na análise de Daiane Magalhães (2015:48) a cultura do judiciário mantém enraizadas as características de poder exacerbado, hierarquia, burocracia e autoritarismo, o que se reflete, como vê a autora em sua pesquisa, na construção das relações interpessoais e se perpetuam. Assim, formas antigas de gestão do trabalho, tradicionais e arraigadas no serviço público se mantêm intactas no Poder Judiciário ao tempo em que emerge o discurso de modernização deste poder da república e vão se incorporando elementos como a exigência de trabalhadores participativos e criativos num movimento de modernização conservadora (idem). No fim das contas

À medida que os projetos, ou a atuação profissional não estão de acordo com os interesses políticos dos agentes privilegiados, esses projetos não serão hegemônicos dentro da instituição. Além disso, cabe sinalizar, que essa organização possui uma estrutura conservadora e burocrática, o que dificulta a aprovação de determinados projetos. Esta situação causa um desgaste para os servidores, tendo que criar estratégias para implementar novas ideias. Tal fato caracteriza um paradoxo, pois ao mesmo tempo em que os gestores da organização pregam o discurso de que o servidor deve ter autonomia, ser —criativo e inovador, na prática isso não acontece, deve-se manter o que está posto, isto é, manter a norma e não modificá-la.

(MAGALHÃES, DAIANE, 2015, p.55)

⁵¹ Inicialmente foi publicado pela **Portaria DIRFO N° RJ-PGD-2010/00049** de 24 de maio de 2010, sendo posteriormente incorporada à Consolidação de Normas da DIRFO e descrita nos artigos 199 a 207 disponível em <http://www.jfrj.jus.br/cndirfo/conteudo/titulo/titulo-iv-do-primeiro-atendimento-perante-os-juizados-especiais-federais> última consulta em 20/01/2019.

Nos anos seguintes as propostas de trabalho apresentadas no Projeto de Intervenção do Serviço Social/SAPJE foram plenamente implantadas. A perícia social foi bastante requisitada pelos magistrados e seguiu os moldes metodológicos criados pela equipe paulista. Em 2009 este eixo do projeto foi extinto pela administração, embora continuasse constando na normatização do setor que integrava a Consolidação de Normas da Direção do Foro.

O argumento inicial para extinção do serviço de perícia era de que “era muito perigoso” fazer visitas domiciliares pelo território do Estado do Rio de Janeiro em virtude da violência urbana e que a saída da única assistente social do setor paralisava o atendimento direto ao público (este era, na minha leitura, o motivo real). Por fim os argumentos evoluíram para a discussão sobre as atividades regulamentares dos assistentes sociais na instituição, o que era de fato um argumento absolutamente deslocado de lugar considerando que as atribuições do cargo de analista judiciário/Serviço Social estavam obsoletas diante da realidade. Portanto, em que pese uma obediência restrita à normatização e regulamentação do cargo na esfera da Justiça Federal, o fato é que a realidade premia desde 2001 pelo menos a que se revise as atribuições das assistentes sociais na instituição que permanecem as mesmas desde 1999⁵²

Nos últimos vinte anos houve a previsão em lei da atuação de assistentes sociais na área de execução penal; os Juizados Especiais Federais foram organizados e algumas regiões como a 3ª Região (São Paulo e Mato Grosso do Sul) demandaram o atendimento técnico à população na mesma estrutura que criou os JEFS. No entanto, pelo menos na Segunda Região, tal previsão normativa não foi acompanhada de uma estrutura efetiva de pessoal que desse conta da demanda não só legal, mas imposta pela realidade.

Um dos exemplos da demanda pelo trabalho especializado do Serviço Social é a perícia social que é requisitada não somente pelos juizados, mas pelas varas cíveis também. Casos de disputa de guarda internacional e de sequestro internacional de crianças começaram a demandar a intervenção profissional em processos comuns que esbarravam na falta de pessoal⁵³. E não obstante a manifestação dos magistrados e os pedidos pelo estudo social, o único encaminhamento dado até o momento é a criação de um cadastro

⁵² Vide página XXX.

⁵³ Cheguei a ser nomeada para atuar em processos internacionais de disputa de guarda de crianças e em um de sequestro internacional de crianças (este foi o último processo em que fui nomeada e que acabei não atuando em virtude de haver sofrido um acidente e me afastado por meses do trabalho).

de profissionais registrados no Sistema de Assistência Jurídica Gratuita (AJG). Em fevereiro de 2019, existiam 56 assistentes sociais, somente na capital, inscritos como peritos no sistema.

A história do Serviço Social na Justiça Federal da Segunda Região é composta por elementos que integram a cultura política das instituições públicas: retração ou reestruturação dos equipamentos, com a suspensão temporária ou a extinção de serviços à população; reprodução das relações de poder institucional entre profissionais (cujo projeto ético pressupõe a eliminação de discriminações); a precarização de vínculos trabalhistas; sobrecarga de trabalho com acúmulo de funções não específicas dos profissionais; tensionamento das relações em instituição com forte viés hierárquico.

3.5 - O Serviço Social e a Justiça Federal: a realidade no campo de pesquisa

Nos últimos anos a demanda pelo trabalho técnico especializado de assistentes sociais tem se intensificado no Poder Judiciário. E, embora em um primeiro momento sua requisição possa parecer limitada a determinadas ações ou procedimentos como orientação, encaminhamentos; escuta; mediação; orientação; emissão de documentos técnicos (relatórios, laudos, pareceres, manifestações, notas técnicas...). Ao fim assistentes sociais realizam o trabalho de subsidiar o acesso à justiça, seja de forma mais ampla, entendido aqui o acesso aos serviços e políticas públicas, seja à instituições que formam o sistema de justiça.

A participação do Serviço Social na política de acesso à Justiça Federal aparece de três formas distintas. Em uma primeira aproximação, observa-se a atuação junto à Defensoria Pública, e que é o primeiro elo entre o público e a instituição, antes mesmo do atendimento pelo defensor público⁵⁴. Estes casos somam mais da metade dos processos em que o Serviço Social realiza alguma intervenção – em torno de cinquenta e três por cento.

Num segundo momento se identifica nos processos iniciados sem assistência jurídica, quando os usuários procuram espontaneamente a Justiça Federal do Rio de

⁵⁴ É possível observar pela data de emissão do relatório social e a data da petição inicial.

Janeiro, até novembro de 2017 é possível observar a atuação do Serviço Social do Primeiro Atendimento dos Juizados (SESO/SAPJE) – configurando vinte por cento dos processos.

Por fim, e exclusivamente nos processos iniciados por advogados particulares – mas não em todos, existe a realização da perícia social, para a qual são nomeadas profissionais que não possuem outro vínculo além do cadastramento no Sistema de Assistência Judiciária Gratuita.

A perícia social foi realizada também por profissional do quadro da Justiça Federal do Rio de Janeiro até o segundo semestre de 2009, sendo o serviço interrompido pela administração em virtude da falta de profissionais do quadro próprio. Assim, além dos Juizados Especiais, as Varas Federais responsáveis por julgar processos relativos à disputa internacional de guarda de crianças e/ou os casos de sequestro internacional de crianças também ficaram sem o trabalho técnico especializado de assistentes sociais.

Dos trinta processos selecionados entre aqueles que tramitaram na Justiça Federal do Rio de Janeiro no período de 2012 a 2017, a única parametrização realizada foi relativa ao objeto: o benefício de prestação continuada. Assim, a escolha foi aleatória e restringiu-se ao número de cinco processos escolhidos por ano da petição, para uma visualização um pouco mais uniforme e, porque, tendo sido escolhida uma abordagem qualitativa para a pesquisa, compreendi que este número permitiria a possibilidade de observação de mais de um juizado de origem e um panorama geral embora não extenso.

Mais importante que saber se o resultado foi a procedência ou a improcedência do requerimento, interessa na pesquisa identificar quando, se e como o trabalho de assistentes sociais aparece e é considerado. Indaga-se quais questões envolvem a decisão judicial e efetividade do direito?

Os ritos e procedimentos nos Juizados Especiais Federais são parametrizados pelo Fórum Nacional de Juizados Especiais (FONAJEF). Nestes encontros são definidos diretrizes e entendimentos que auxiliam na uniformização daqueles. Com relação à avaliação das condições materiais de vida dos sujeitos que buscam a justiça para garantia de direitos existem enunciados específicos. Assim, e muito claramente tentando compor solução para as diferentes realidades regionais, o enunciado número 50 (revisado no IV FONAJEF) define que

Sem prejuízo de outros meios, a comprovação da condição sócio econômica do autor pode ser feita por laudo técnico confeccionado por assistente social, por auto de constatação lavrado por oficial de justiça ou através de oitiva de testemunha (Revisado no IV FONAJEF).

Mais adiante, no enunciado número 122 o FONAJEF declara legitimidade do uso de oficiais de justiça para a realização da avaliação socioeconômica. A relação entre a falta de estrutura de profissionais próprios dos quadros do Judiciário Federal e este último não é difícil de perceber. Assim, a utilização de oficiais de justiça para avaliação das condições socioeconômicas dos autores nos processos referentes ao benefício de prestação continuada é não só uma prática recorrente, como ainda a pesquisa identifica documentos elaborados com a denominação de laudo de avaliação socio econômica, ou laudo de avaliação social.

O estudo social é atividade privativa de assistentes sociais nos lembram Fávero, Melão e Jorge (2005, p.102-103) considerando que

(...) o estudo social no âmbito do Judiciário se apresenta como uma atribuição de caráter privativo, a qual, juntamente com as demais ações que o assistente social desenvolve, deve ser norteadas por princípios éticos estabelecidos no Código de Ética Profissional(...) o estudo social envolve uma totalidade referenciada na família, no trabalho, na cidade, nas políticas sociais, apresentando-se como conteúdo essencial e como chave para a construção do conhecimento, o qual é revelado aos e com os outros profissionais com os quais o assistente social interage nas suas relações de trabalho.

Assim, para além do uso da atividade profissional de oficiais de justiça para suprir uma lacuna devido à falta de profissionais de Serviço Social, a formalização desta prática por meio de documentos oficiais acaba por congelar o quadro atual mantendo a carência de profissionais e contrariando o Inciso IV, da Lei 8662/93 que dispõe ser privativo de assistentes sociais a realização de vistorias, perícias técnicas, laudos periciais, informações e pareceres sobre a matéria de Serviço Social. Ademais a utilização de profissionais não assistentes sociais nas atividades de “verificação das condições socioeconômicas”, existe outra forma de apropriação do trabalho de assistentes sociais nas atividades judiciais.

A existência de profissionais de Serviço Social cadastradas no Sistema de Assistência Judiciária Gratuita, cinquenta e seis apenas na Capital, mostra que a demanda tem justificado este aumento, mas também comprova que, além da necessidade

institucional, o arranjo contratual para o desenvolvimento de atividade privativa de assistentes sociais tem encontrado uma expectativa de mercado.

A crescente demanda pelo Poder Judiciário da atividade pericial tem motivado a criação de cursos de especialização em diversas áreas do conhecimento, e, nesta expectativa crescem cursos privados para formação de “assistentes sociais peritos judiciais”, como se houvesse uma necessidade além da formação profissional para a realização da avaliação técnica em Serviço Social, transformando a avaliação técnica em Serviço Social como um elemento somente acessível para quem realiza tais capacitações, levando ao aumento da precarização.

Assim, a perícia social acaba mercantilizada para a atuação profissional dentro do judiciário e de um modo geral. Não vou questionar a legitimidade de tais propostas, pois se trata de oferta de capacitação efetuada por instituições reconhecidas pelos órgãos de controle educacional, como também são ministradas por profissionais qualificadas e com experiência tanto no serviço público quanto na atividade pericial na qualidade de peritas dativas.

No entanto, é imprescindível que se discuta do ponto de vista ético e político o significado da expansão da assistência judiciária gratuita e do “nicho de mercado” que se expande com a proposta de se trabalhar “pelo judiciário sem concurso”⁵⁵. A suposta acessibilidade para o trabalho em uma instituição que confere prestígio em qualquer sociedade atualmente traz a reboque uma profunda precarização da relação com os profissionais nela inscritos. Não há qualquer garantia da seguridade para estes profissionais que serão submetidos a condições adversas: ingresso em territórios considerados “violentos”; uso de meios próprios de transporte e de elaboração dos documentos a serem entregues; exigência de meios de informática e acesso à internet, e ainda a falta de autonomia para realização do estudo social.

Um exemplo desta precariedade está expresso no risco pessoal, descrito nas manifestações dos oficiais de justiça quando não conseguem realizar a inserção nos territórios e declaram a circulação de “pessoas armadas” no local que é reconhecido como

⁵⁵ Slogan de um curso online de perícia judicial em Serviço Social.

área controlada por “violenta quadrilha”⁵⁶, justificando a impossibilidade de realizar a verificação socioeconômica e dando ciência aos magistrados da situação que enfrentam.

Diante da impossibilidade de o executante de mandados (assim também são conhecidos os oficiais de justiça) em realizar a verificação, a perita dativa – assistente social - é nomeada. E esta é uma informação fundamental: em todos os processos analisados onde sua atuação é registrada, as assistentes sociais dativas são nomeadas na impossibilidade de os oficiais de justiça ingressarem nos territórios e, em um dos processos a mesma impossibilidade de realização da visita domiciliar embasa a desistência da profissional em realizar a perícia social. O que levanta outro questionamento, este metodológico.

A confusão entre a visita domiciliar, um dos principais instrumentos da metodologia do Serviço Social, com a perícia social em si, é extremamente grave na medida em que reduz o estudo social a um mero instrumental e desconsidera questões quanto ao uso da visita domiciliar. A visita é um instrumento que permite a aproximação mais direta com a vida dos sujeitos que são integrantes do estudo social. É possível identificar condições de moradia; de sociabilidade comunitária; da dinâmica familiar e dos meios de sobrevivência. Ao mesmo tempo, é um instrumento bastante invasivo que requer a incursão no ambiente de convivência familiar e no espaço doméstico dos sujeitos, na medida em que entra na intimidade dos indivíduos aos quais se dirige o estudo social. Isto porque assistentes sociais não são meros convidados destas famílias. São profissionais que receberam a determinação judicial para realizar uma avaliação sobre as condições de vida daquele grupo familiar.

Assim, a utilização deste instrumento no Serviço Social demanda cuidados como o aviso prévio para que a família se organize para receber assistentes sociais e, que ao utilizá-lo, o profissional se afaste de um caráter policialesco e de controle de comportamentos, vedado pelo Código de Ética Profissional.

Por este motivo, dentre outros, há que se ter muito cuidado com o seu uso para não haver prejuízos aos usuários dos serviços. Receber um profissional em casa demanda a presença obviamente (e isto interfere no trabalho; em consultas médicas muitas vezes marcadas com antecedência; levar e buscar filhos do colégio etc.), o que

⁵⁶ Processo No. 00086874520174025151

pode interferir de forma intensa na dinâmica e rotina das famílias. Para o profissional pode ser mais um elemento próprio de seu trabalho, para usuários pode ser um transtorno ainda que venha a trazer futuramente algum benefício.

Por outro lado, é preciso ter em mente a autonomia profissional garantida pela lei de regulamentação da profissão de Assistente Social⁵⁷, assim, como o conhecimento das prerrogativas profissionais e do uso adequado de instrumentos que permite aos profissionais o diálogo com quem demanda os serviços técnicos. Não obstante, é muito comum que nas determinações pelo estudo social, o magistrado requeira além do prazo para entrega do laudo social, que este seja descrito com a identificação e a qualificação detalhada de cada um dos integrantes do grupo familiar (grau de parentesco; idade; grau de instrução; ocupação; renda, etc.); descrição da renda variável (fonte e frequência); recebimento ou não de benefícios previdenciários ou assistenciais com os valores e identificação dos recebedores; sobre as formas de subsistência e o uso contínuo de medicamentos; se acessa a política pública de saúde e se precisa de insumos como fraldas ou alimentos especiais, consultas médicas, tratamentos com a descrição do custo mensal de cada um dos itens. Também é solicitada a descrição do imóvel e da localidade e como se dá o acesso (ou não) a água tratada; esgotamento sanitário; condições das vias de acesso; se o imóvel é de propriedade do autor e quais tipos de material foram utilizados em sua construção; estado de conservação e valor estimado do imóvel além do estado de conservação dos móveis e eletrodomésticos⁵⁸.

A perícia social não se confunde com a visita domiciliar e nem a ela se resume, assim, quando há uma determinação expressa de visita domiciliar na nomeação de pericias em Serviço Social, observamos uma invasão nas prerrogativas profissionais na medida em que interfere diretamente na autonomia profissional ao determinar quais instrumentos serão utilizados para a realização do estudo social. Tão complicado quanto esta confusão por parte de profissionais leigos em Serviço Social, é a sua assimilação por assistentes sociais que sequer argumentam sobre a pertinência ou não do instrumental, mas correm o risco de ingresso em local cujo controle territorial se dá por grupos armados, ou, pior, declinam da nomeação sem oferecer alternativa ao juízo, reforçando a ideia de que visita domiciliar e perícia social são a mesma coisa. A pesquisa apontou uma certa

⁵⁷ Lei Federal 86662/1993.

⁵⁸ Proc.00311623420134025151

confusão entre perícia e visita domiciliar e, também a preocupação em restringir a manifestação da assistente social perita ao determinar que

Deverá a perita dirigir-se à residência da parte autora e levantar as seguintes informações, **furtando-se de emitir opiniões pessoais sobre o cabimento da percepção do benefício**⁵⁹:

a) Qual o nome, CPF, estado civil, idade, grau de parentesco, grau de instrução, ocupação profissional (incluindo "bicos") e renda (se a renda for variável, informar qual o valor diário ou mensal aproximado) das pessoas que moram com a parte autora?

b) Há parentes morando em outra casa dentro do mesmo terreno, ou na mesma vizinhança? A parte autora tem alguma renda ou trabalha?

c) Algum dos membros da família que vive junto com a parte autora recebe algum benefício previdenciário (auxílio-doença, auxílio-acidente, aposentadoria, pensão) ou benefício assistencial do Poder Público ou da sociedade civil (bolsa de estudante, vale-gás, cesta básica, doação etc.)? Em caso positivo, quem recebe, qual a origem e qual o valor mensal desse benefício?

d) Até o presente momento, quem e de que maneira vem garantindo a subsistência da parte autora?

e) A parte autora precisa fazer uso constante de algum medicamento? Em caso positivo, ele é obtido na rede pública ou é comprado (nesse caso, informar a despesa mensal)?

f) Informar as despesas com luz, água e alimentação. g) A parte autora necessita de algum cuidado especial (curativos, fraldas, alimentação especial, consultas médicas, tratamentos etc.)? Em caso positivo, qual o custo mensal de cada um desses cuidados?

h) Descrever o imóvel em que a parte autora vive (localidade, existência de calçamento e saneamento, se próprio ou alugado e valor do aluguel, tamanho total aproximado, material de construção, idade e estado de conservação do imóvel, valor estimado do imóvel, número de cômodos, mobília e seu estado, eletrodomésticos, com energia elétrica, entre outras).

i) Informar se a família possui veículo automotor.

As questões enunciadas de A à H são quesitos que visam esclarecer ao magistrado sobre as condições materiais de vida e que são básicas em qualquer estudo social, a última questão, no entanto, é um indicador bastante comum a ser utilizado para descaracterizar a condição de miserabilidade das famílias uma vez que automóveis são bens de aquisição e manutenção onerosos. É comum também que, o INSS apresente quesitos aos peritos médico e assistente social e, não é raro que a procuradoria do órgão indague se o imóvel onde reside a parte autora é próprio e poderia ser vendido para que a renda obtida seja revertida no sustento do requerente. Neste caso o questionamento em si desconsidera a necessidade de abrigo e o fato de que possuir um imóvel próprio, ainda que em péssimas condições de moradia, seja a linha final com a total indignação. Vender

⁵⁹ Grifos meus.

o único imóvel que muitas vezes abriga grupos multifamiliares para sustento temporário de um deles não parece uma proposta consoante com a dignidade da pessoa humana tão alardeada nos textos jurídicos.

Pode ser necessária a realização de mais de uma visita domiciliar; o retorno para complementação de informações; apresentação de documentos etc. E é necessário lembrar que o risco por ingresso em território controlado por bandos armados (milícias ou tráfico) oferece risco para todos os que transitam no espaço, incluindo seus moradores, visitantes e trabalhadores em geral. Também é preciso desmistificar o senso comum onde assistentes sociais são vistas como “moças boazinhas” e dotadas de poderes de mediação e de negociação alheios ao restante dos mortais. Afinal, não é de uso exclusivo de determinada profissão a habilidade para transitar nos espaços onde a violência urbana está quase que oficialmente instaurada, e a tarefa em momentos de confronto é simplesmente impossível.

Não obstante, profissionais das políticas de saúde e assistência transitam nestes territórios tentando levar as políticas públicas para estas comunidades devastadas pela barbárie urbana da violência armada. As estratégias para ingresso em determinadas localidades podem incluir desde a articulação com a rede de proteção oficial local (CRAS/CREAS), até o contato com moradores antigos ou a própria pessoa a quem se dirige o estudo social. E, portanto, não só como requisição ética legal, mas também como construção da logística que embasa o estudo social, a organização com o sujeito da pesquisa é fundamental. No mesmo nível destaca-se a assimilação das diversas formas de sociabilidade e organização familiar; das estratégias de sobrevivência; da vivência da experiência religiosa e outras tantas que dizem respeito à diversidade cultural na sociedade brasileira. Neste sentido, a competência de assistentes sociais diz respeito principalmente à descrição e análise das condições materiais de vida dos sujeitos envolvidos no estudo social.

Além das questões acima, uma outra é de especial importância e se refere à concentração das portas de entrada, fazendo com que a população tenha de se deslocar por longas distâncias num esforço que, muitas vezes acaba por limitar ou impedir o acesso à instituição.

3.6 - Impactos da distância e da violência urbana sobre o acesso à justiça

A concentração do acesso em uma porta de entrada é um dos mais significativos problemas para acesso à Justiça Federal. Na cidade do Rio de Janeiro, atualmente há duas localidades para acesso: uma na Praça Mauá que concentra o maior número de bairros atendidos e uma em Campo Grande⁶⁰, na zona oeste da cidade, responsável por atender moradores dos bairros de Barra de Guaratiba, Campo Grande, Cosmos, Guaratiba, Inhoaíba, Paciência, Pedra de Guaratiba, Santa Cruz, Santíssimo, Senador Camará, Senador Vasconcelos e Sepetiba) e ainda os municípios de Seropédica, Itaguaí e Mangaratiba.

A maioria dos requerentes nos processos é oriunda dos bairros da zona norte da cidade, principalmente Ilha do Governador, com uma distância de 18,5km e os bairros do chamado subúrbio da Central, com distâncias que oscilam entre 14,7 km, como Engenho da Rainha e 21 km como Madureira. Os bairros da zona oeste são os mais afastados, o que agrava além do tempo de deslocamento, um custo excessivo com o transporte público. A distância, aliada à precariedade e ao custo do transporte público é um importante obstáculo para acesso à Justiça Federal, que ainda carece de uma capilaridade como a justiça comum. O reconhecimento do fator distância faz com que o benefício de auxílio doença acidentário seja objeto de jurisdição da justiça comum (é o único benefício previdenciário com esta característica).

A tabela abaixo permite uma melhor visualização dos bairros de origem dos autores e o que significa o deslocamento de suas residências até os Juizados da Capital, na Praça Mauá. Importante sinalizar que o tempo médio de deslocamento sofre influência de possíveis intercorrências como interrupções do fluxo de trânsito decorrentes de acidentes; obras e outros imprevistos.

Bairro de origem do autor	distância até a porta de entrada	custo médio	Tempo médio de deslocamento
Anchieta	31,9 km	R\$ 8,25	1:20 - duas conduções
Bangu	38,7 km	R\$ 8,00	1:30 h - duas conduções
Cachambi	14,1 km	R\$ 7,90	1 hora

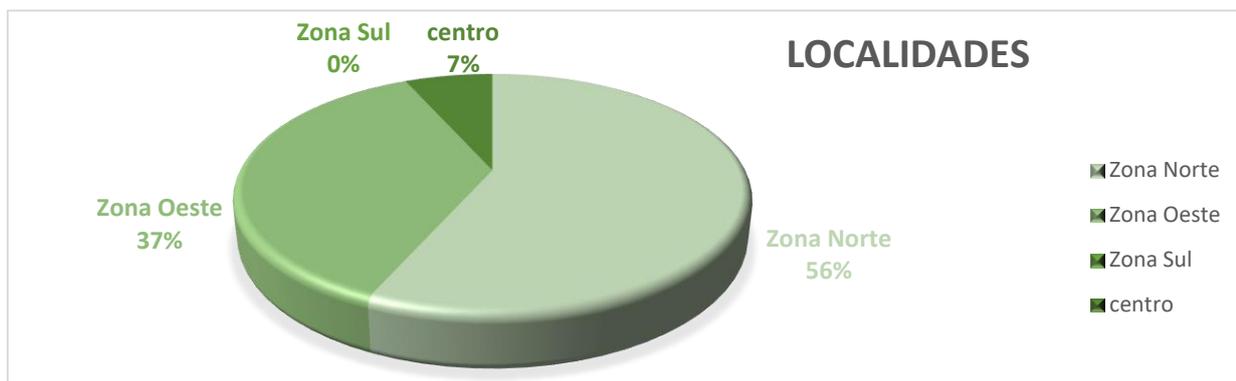
⁶⁰ Criado em 2015, funciona na Rua Manafá, 81 - Campo Grande, Rio de Janeiro - RJ

Cordovil	18,2km	R\$ 8,00	1 hora- duas conduções
Deodoro	29km	R\$ 7,90	1:15 - duas conduções
Engenho da Rainha	14,7 km	R\$ 8,25	1 hora - duas conduções
Honório Gurgel	26,4 km	R\$ 7,90	1 hora - duas conduções
Ilha do Governador	18,5 km	R\$ 7,90	1 hora - duas conduções
Inhaúma	13km	R\$4,30 (bilhete único)	1 hora - duas conduções
Jacarepaguá	34,3km	R\$ 11,95	1:40 - três conduções
Jardim América	23,2km	R\$ 11,90	1 hora - três conduções
Lins de Vasconcelos	14,6 km	R\$ 3,95	1 hora
Madureira	21,5 km	R\$ 8,15	1 hora - duas conduções
Padre Miguel	36,6 km	R\$ 3,95	01:20
Penha	14,16 km	R\$ 3,95	1 hora
Praça Seca	23,7 km	R\$ 11,95	1:20 - duas conduções
Ramos	13 km	R\$ 7,90	50 minutos - duas conduções
Realengo	35 km	R\$ 8,15	1:30h - duas conduções
Santa Teresa	5,7 km	R\$ 3,95	40 minutos
Senador Camará	43,4km	R\$ 11,95	2 horas - três conduções
Taquara	25,1km	R\$ 7,75	1:30 - duas conduções
Vila Camorim	38,3 km	R\$ 12,20	2:16 - 3 conduções
Vila Kosmos	20,7km	R\$ 3,95	1:10 - uma condução

Quadro 8 - Distância entre os bairros de origem dos usuários e a porta de entrada da Justiça Federal.

Fonte:Elaboração própria

É possível perceber a distribuição por zonas no gráfico a seguir



Quadro 9 – Regiões de origem dos usuários
Fonte: Elaboração própria

O território é um elemento de destaque não só por conta do deslocamento dos sujeitos de seus locais de moradia até a porta de entrada da justiça, como também porque em diversas fases do processo, outros sujeitos, estes integrantes do Poder Judiciário, como oficiais de justiça ou peritos, irão ao encontro dos autores para a realização de intimações, verificações ou perícia social.

E é por esta última razão que a violência urbana hoje caracterizada pelo controle territorial por grupos armados (tráfico ou milícias) aparece em dezesseis dos trinta processos analisados como justificativa para que o mandado judicial não fosse realizado na casa dos autores. Chama a atenção que, em dois processos este é o motivo para a nomeação de assistente social como perita dativa.

Para fundamentar a não realização da verificação socioeconômica na casa dos autores, os oficiais de justiça podem recorrer a citação de matérias de jornais de grande circulação⁶¹, que relatam os conflitos armados no local e o risco da violência extrema. A mesma fundamentação é utilizada por assistente social dativa que recusa a nomeação em virtude da periculosidade do local de moradia do autor.

No entanto, apesar da mesma justificativa, ressalte-se que legítima, por parte dos dois profissionais, é imperioso lembrar que suas atribuições são bastante distintas: a visita domiciliar é um instrumento componente do estudo social que embasa as perícias e o estudo social não pode ser resumido ou confundido com a visita. Portanto, há sempre a

⁶¹ como no processo No.0038729142020164025151

possibilidade de realização do estudo social independente da visita domiciliar, assim, como é possível ver em parte expressiva dos processos, que a verificação por oficial de justiça, se deu em local público, distinto da residência do autor.

Várias autoras como Eunice Fávero (2016); Selma Magalhães (2003); Vânia Sierra e Josélia Reis (2018), definem o estudo social; a perícia e a visita domiciliar. Começando pela última, que já foi tratada anteriormente neste texto, se configura em um instrumento que consiste exatamente em uma visita técnica realizada na moradia dos usuários e que serve para subsidiar o estudo social.

O estudo social é uma técnica utilizada pelo Serviço Social para tomar conhecimento de determinada realidade para, ao final, apresentar suas considerações e análise para acesso a benefícios ou políticas sociais. Nem sempre o estudo social é realizado como parte integrante de uma perícia. Mas sempre uma perícia decorre de um estudo social feito preliminarmente.

A perícia social é uma avaliação técnica, realizada a partir do estudo social que visa subsidiar decisões institucionais. Ela pode ocorrer por determinação de um magistrado e recebe o nome de perícia judicial, ou pode acontecer em outras instituições ou instâncias que tenham, por exemplo, assistentes sociais no acompanhamento de processos administrativos ou de saúde.

Observa-se que mesmo os oficiais de justiça buscam alternativas para a realização da avaliação socioeconômica via mandado de verificação e, assim, em 17% dos processos, as informações foram coletadas mediante entrevista com os autores ou seus representantes em locais públicos e considerados seguros. Percebe-se nos processos que, para assistentes sociais no exercício como dativas, a visita domiciliar que deveria ser considerada como um instrumento a mais, acaba compreendida como o estudo social ou a perícia social reduzindo estes a mero procedimento metodológico.

É fundamental ressaltar a total viabilidade da realização do estudo com base na análise documental e do discurso dos sujeitos envolvidos no processo, bem como no estudo do território em si a partir de dados como o Índice de Desenvolvimento Humano e as informações sistematizadas pela gestão pública, além de elementos produzidos pela academia sobre os diferentes territórios. Esta proposta não é novidade e é utilizada por oficiais de justiça que agendam encontros com os autores ou seus representantes em locais públicos para que façam a sua inquirição, como visto anteriormente.

Aliás, chama a atenção a maioria dos domicílios dos autores serem identificados como localizados em “áreas de risco”, o que aponta para o abandono público destes locais onde se concentra a parcela mais pauperizada da população.



Quadro 10 - Locais da Verificação Por Oficiais de Justiça

O controle dos territórios por grupos armados tem sido uma das mais expressivas manifestações da violência urbana que tem se expandido nas últimas décadas. Assim, as pessoas residentes em tais áreas encontram-se subjugadas por um poder não oficial e pelo poder oficial que incursiona por estas localidades com o seu braço armado nas operações policiais, mas se mantém incipiente na prestação de serviços e de políticas sociais. Assim, observa-se que nem sempre os oficiais de justiça conseguem o acesso à residência dos autores e, quando isso acontece, duas alternativas são encaminhadas: notifica-se o juízo e, observa-se que a totalidade dos processos em que há atuação de perita dativa são aqueles em que a impossibilidade de o oficial de justiça ingressar no local de residência do autor é notificada ao juízo⁶². A segunda alternativa é o encontro com o autor em local público e a coleta de informações se dá pela inquirição.

Em 53% dos processos analisados é possível verificar a atuação de assistentes sociais, ainda que não sejam citados em nenhum momento do processo por defensores, promotores ou pelo juízo nas decisões finais ou manifestações nas fases

⁶² Proc.00086874520174025151, Proc.00387291420164025151 e Proc.00138464220124025151.

processuais. A atuação aparece principalmente nos documentos que subsidiam as petições iniciais elaboradas pelo Setor de Primeiro Atendimento da Justiça Federal do Rio de Janeiro ou da Defensoria Pública da União. Nestes casos a intervenção profissional se dá antes mesmo da petição inicial, quando os usuários passam pelo estudo social para, então, serem encaminhados aos setores responsáveis pelo peticionamento. Este procedimento é justificado pela profissional da Defensoria Pública da União:

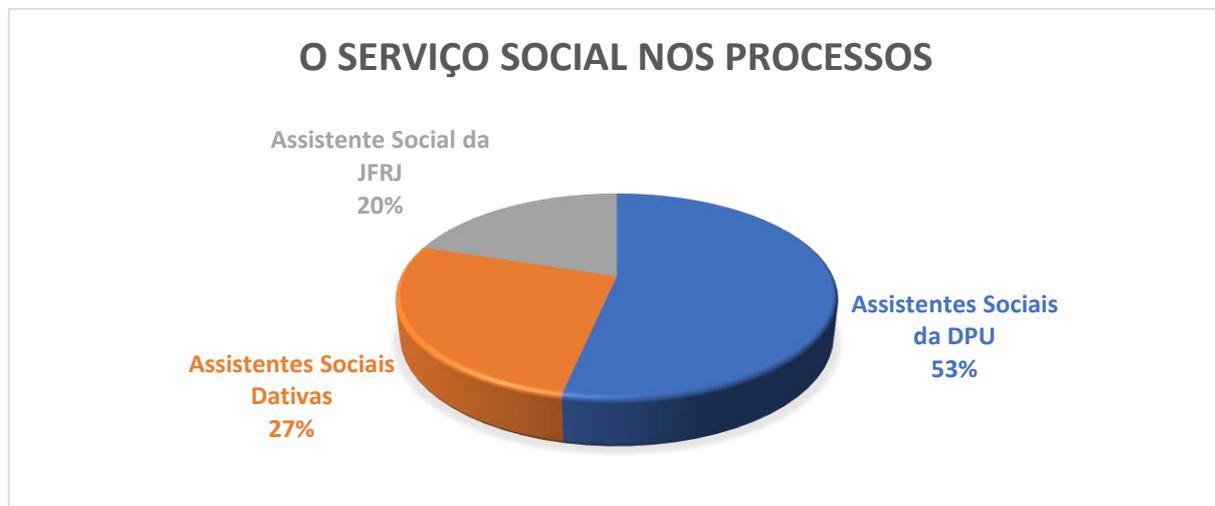
(...)a família passa pela triagem, atendimento lá embaixo, quando chega no serviço social continua desconhecida das informações de como chegou na DPU. então aqui eu tenho de explicar que órgão é este que ele está, pra que serve, qual a função do defensor, o que que é o benefício que a maioria acha que é uma aposentadoria, qual o perfil das famílias para este benefício e tal. Então assim, eu levo muito tempo explicando o que que é estes assuntos gerais para depois adentrar na situação da realidade da família, então o que ocorre: como eu sou uma só, e a gente só tem um atendimento, isso fica muito corrido. E, na minha opinião, o mais importante é eu municiar ele de informações(...)

C - Entrevistada

A fala da profissional sinaliza a questão da pobreza legal e da falta de conhecimento para acesso às instituições. Os usuários sabem que possuem um direito e que este foi violado. Mas as formas de requerimento deste direito são desconhecidas da maioria da população, demandando um processo pedagógico para socialização das informações sobre políticas, programas e instituições. A instrumentalização adequada dos usuários com informações pode proporcionar um efeito contrário à judicialização na medida em que as requisições podem ser melhor instruídas na burocracia das instituições. Mas não garante que os direitos sejam de fato acessados.

Por outro lado, o trabalho de instrução de processos mediante a elaboração do estudo social também é um elemento de destaque na atuação de assistentes sociais na política de acesso à justiça. Observa-se que os processos que citam os documentos elaborados por assistentes sociais, dizem respeito majoritariamente às profissionais cadastradas no Sistema de Assistência Judiciária Gratuita (AJG). Uma possível explicação para isto pode ser a forma de inserção do trabalho: tanto no Primeiro Atendimento dos Juizados, quanto na DPU, o trabalho destas profissionais subsidia a petição inicial, o que pode dar margem à interpretação de assistência à parte autora e, uma hipótese: por este motivo não ser tão valorizado quanto o trabalho de profissionais que serão posteriormente nomeadas como peritas judiciais.

O gráfico abaixo permite uma melhor visualização da participação de assistentes sociais nos processos judiciais.



Quadro 11 - Vínculo das assistentes sociais

A pertinência de inserção ou não nos territórios para realização da visita domiciliar é importante, na medida em que a análise dos processos mostra uma confusão muito comum para os leigos em Serviço Social (e para alguns profissionais também) de que a visita domiciliar seria imprescindível para a realização da perícia em Serviço Social ou que esta se resumiria ao procedimento. É assim que a nomeação de uma perita dativa segue com a seguinte determinação

Deverá a perita dirigir-se à residência da parte autora e levantar as seguintes informações, furtando-se de emitir opiniões pessoais sobre o cabimento do benefício.

(Proc.00086874520174025151)

Além de se determinar qual o instrumento a ser utilizado no estudo social com vistas à realização da perícia técnica em Serviço Social, o magistrado ainda determina que a perita não se manifeste sobre a procedência ou não do requerimento do benefício. O que chama a atenção neste processo é que a perita assistente social teve de requerer o auxílio de uma amiga para ingressar no território a fim de cumprir a determinação judicial. E, mesmo assim, não conseguiu encontrar o autor do processo, motivo pelo qual seu relatório traz a descrição da localidade e as dificuldades de ingressar em local obstaculizado com barricadas e monitorado por homens armados.

A perícia social, neste caso, restrita ao instrumento da visita domiciliar, requisitou da profissional mais uma incursão na localidade, para identificação dos meios e estratégias de sobrevivência do autor e, embora lhe tenha sido determinado que não se manifestasse sobre a pertinência ou não da concessão do benefício ao autor, seu parecer não deixa dúvidas com relação à sua avaliação técnica do caso

Conforme preconiza a LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social – 8742 de 07.12.93, art. 20, o Benefício de Prestação Continuada – BPC é a garantia de um salário mínimo mensal a pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais e que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem tê-la provida por sua família.

Ainda com relação ao artigo acima citado, o §3º diz considerar-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa à família cuja renda mensal per capita seja inferior a ¼ (um quarto) do salário-mínimo.

Trata-se de pessoa com cinquenta e um anos de idade, portadora da Síndrome da Imunodeficiência Humana há três anos. Encontra-se em acompanhamento médico com Infectologista no Hospital Geral de Nova Iguaçu e está em uso de antirretrovirais. O tratamento é complexo e envolve uma série de dificuldades, pois o portador está passível de sofrer com efeitos colaterais desagradáveis e, a longo prazo, pode ocorrer problemas de saúde decorrentes deles, principalmente quando começa a envelhecer.

A parte autora não possui renda e não trabalha, reside de favor na casa de uma amiga de seus pais. Sobrevive com a ajuda da Igreja Universal do Reino de Deus e amigos.

À apreciação de V.Exa. (grifos da perita)

Ao responder ao questionamento do magistrado, ainda que não confronte diretamente a determinação de não se manifestar quanto à procedência ou não do benefício, a perita ao realizar uma análise detalhada das condições sociais que envolvem o processo de adoecimento e vida, de uma pessoa que convive com a infecção pelo HIV, deixa claro a relevância do acesso ao benefício para superar a condição de dependência de terceiros para sua subsistência. Não há como ignorar a clara disputa no campo do direito e o exercício de aproximação da situação concreta à norma abstrata.

Caso os profissionais se detiverem apenas ao que é requisitado e não desenvolverem o estudo em sua plenitude, o resultado pode ser um documento meramente descritivo que não trará a possibilidade de ruptura com a imediaticidade do que é avaliado. Como se dá o acesso a política de saúde para além do recebimento de medicamentos, fraldas ou suplementos alimentares é fundamental para saber das possibilidades de

habilitação para uma vida mais independente e com qualidade para crianças e adolescentes que vivem com deficiência por exemplo. Ter consciência destes aspectos é fundamental para elaboração do laudo social.

Observa-se que tratamentos especializados (fisioterápicos e de reabilitação, por exemplo) via de regra integram uma rede de serviços que nem sempre está disponível nos bairros onde residem os autores e pode significar uma romaria pelas mais diversas áreas da cidade, indo da zona oeste à zona sul para conseguir acompanhamento adequado e demandando o deslocamento por um imenso território⁶³. É preciso também reconhecer os aspectos que envolvem a inserção no mercado formal de trabalho, cujos requisitos de idade, aparência e comportamento não permitem o acolhimento das diferenças e mantém um padrão excludente.

⁶³ Proc. 00236599320124025151.

Capítulo 4 – A Construção do Campo de Disputas

*Foi a campo ouvir, aprender e anotar, ainda que viver
(e pesquisar) seja muito perigoso, o senhor sabe.*

(José de Souza Martins)

A partir da primeira década dos anos 2000, houve uma preocupação maior no Serviço Social em sistematizar e incentivar as produções de profissionais integrantes das instituições que compõem os sistemas de justiça e de garantia de direitos. Elisabete Borgianni (2013), bem como o CFESS em 2014, fazem a retrospectiva deste momento, relatando a criação de um simpósio específico no X Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais realizado no Rio de Janeiro em 2001, e os desdobramentos que se seguiram. Nos anos seguintes alguns conselhos regionais criaram comissões temáticas que agregaram direção e profissionais da base para a discussão das questões inerentes ao campo. Passados doze anos da retomada do debate mais sistematizado sobre este espaço, é possível observar o aumento de produções na área que acompanha a considerável demanda por profissionais nestas quase duas décadas⁶⁴.

Cabe pensar inicialmente de que universo se fala, como se constitui e quais as suas principais características. Proponho iniciar o debate com a discussão do universo das instituições aqui apresentadas, que compõem o sistema de garantia de direitos e de justiça e que considero, integram o Campo Sociojurídico.

4.1. Área ou Campo? A discussão da esfera sociojurídica para o Serviço Social

Como resultado final de sua reflexão, Elisabete Borgianni (2013), propõe que se trate este lócus de discussão como área sociojurídica e não campo tal como definido por

⁶⁴ Este período é também marcado pelo início e consolidação do trabalho de assistentes sociais na Justiça Federal, uma inserção recente e que tem tomado contornos diferenciados nos últimos anos em virtude de demandas como saúde dos trabalhadores da justiça; atendimento ao público dos juizados especiais e acompanhamento e assessoramento na área criminal (notadamente com penas e medidas alternativas).

Eunice Fávero ainda no início dos anos dois mil, e que considerava as diversas áreas de atuação articuladas com as instituições dos sistemas de justiça e de garantia de direitos⁶⁵.

Para Elisabete Borgianni

Essa, digamos, “percepção” dos assistentes sociais brasileiros de que era necessário olhar com mais cuidado e profundidade para os desafios que estão postos aos que atuam na área sociojurídica — à qual a revista Serviço Social & Sociedade, bem como o conjunto CFESS/Cress conseguiram captar e dar voz —, é tributária do próprio movimento da história recente em nosso país, que engendrou tanto uma crescente judicialização dos conflitos sociais, quanto a justiciabilidade dos direitos sociais. Veremos isso com mais detalhes adiante, mas antes cabe refletir sobre o que compõe essa área que tem interface com o direito e com o universo jurídico. (Borgianni, 2013, p.412)

O debate se concentra na estrutura que funda suas proposições: enquanto Eunice Fávero (2016) tem uma visão ampliada do universo em que “o jurídico” se apresenta nos diversos espaços de atuação de assistentes sociais nos sistemas de justiça; para Elisabete Borgianni (idem), *antes de configurar-se como um campo específico configura-se, para nós, assistentes sociais, como uma área de atuação e também de produção de conhecimento (a área sociojurídica).*

Aberto o debate, o Conselho Federal de Serviço Social-CFESS, no documento intitulado “Atuação de Assistentes Sociais no Sociojurídico: subsídios para reflexão” reconhece que se trata de uma discussão na qual

Diversos são os argumentos que os diferentes autores usam para justificar suas opções por um ou outro. Trata-se de um franco debate em aberto no seio da literatura profissional. Desse modo, esse grupo de trabalho, composto por órgãos que têm como atribuição a orientação e a fiscalização do exercício profissional de assistentes sociais, entendeu que não cabia a si a interferência no âmbito deste debate, a partir de um posicionamento próprio. Reconhece-se a legitimidade do debate teórico

⁶⁵ Eunice Fávero define o campo sociojurídico como “o conjunto de áreas em que a ação do Serviço Social articula-se a ações de natureza jurídica, como o sistema judiciário, o sistema penitenciário, o sistema de segurança, os sistemas de proteção e acolhimento como abrigos, internatos, conselhos de direitos, entre outros. O termo sociojurídico, enquanto síntese dessas áreas, tem sido disseminado no meio profissional do Serviço Social, em especial com a sua escolha como tema central da revista Serviço Social & Sociedade n. 67 (Cortez Editora), pelo comitê que a organizou, tendo sido incorporado, a seguir, como uma das sessões temáticas do X CBAS — Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais/2001, e objeto de debates em dois encontros nacionais promovidos pelo conjunto CFESS/CRESS, o primeiro em Curitiba/PR (2004) e o segundo em Campo Grande/MT (2009). No ano de 2013, a denominação “área sociojurídica” foi defendida por Elisabete Borgianni, como mais apropriada para essa denominação(...)” (Fávero, 2016, p. 15)

e acadêmico sobre essa questão, o qual certamente contribui para qualificar as reflexões e as práticas desenvolvidas por assistentes sociais de todo o país. (CFESS, 2014, p.12)

O documento mantém o termo sociojurídico na medida em que reconhecia a importância que a dimensão jurídica havia tomado não só na prática de assistentes sociais, mas também de outras categorias, como a de psicólogos, por exemplo, além disso, há uma memória da relação profissional de assistentes sociais com as instituições de justiça e sua demanda pela intervenção do Serviço Social presente em normas como o Código de Menores; a Lei de Execuções Penais e o Estatuto da Criança e do Adolescente, por exemplo, que redimensionaram a atuação além de abrirem outros espaços ocupacionais como a Defensoria Pública e o Ministério Público. Assim,

O termo ‘sociojurídico’ revela o lugar que o serviço social brasileiro ocupa neste espaço sócio-ocupacional, após seu redirecionamento ético e político, disposto a analisar a realidade social em uma perspectiva de totalidade e em meio a contradições sociais profundas (CFESS, 2014, p.14)

Embora haja o reconhecimento de que o jurídico tem uma função estrutural de manutenção do *status quo* - com destaque para a redução das questões reais, produzidas pelas refrações da questão social, a ritos processuais⁶⁶ - um dos aspectos importantes do documento é a apresentação constante do conceito de campo de disputas que é citado em diversos momentos e que remete às tensões decorrentes das relações de poder nas diversas instituições jurídicas e que é atribuído como característica do direito em si, na medida em que

Direitos são construídos a partir de relações sociais concretas e buscam responder a necessidades sociais historicamente produzidas por classes e segmentos de classes. Dar-lhes o caráter impositivo depende das correlações de forças, das formas de organização política, da força de tradições culturais, das disputas ideológicas que se travam em torno dos interesses e projetos em questão. A universalidade do direito, bandeira defendida arduamente pelo projeto da modernidade, esbarra na desigualdade e nas contradições próprias da realidade concreta, marcada pela luta de classes e por inúmeras formas de discriminação, opressão, dominação e exploração. (CFESS, 2014, p.19)

⁶⁶ Situação verificada na análise dos processos selecionados para esta pesquisa.

A despeito do que diz Borgianni sobre a inexistência de uma disputa de assistentes sociais em “dizer o direito” com os operadores tradicionais do sistema (magistrados, advogados, defensores e promotores, entre outros), a realidade dos espaços ocupados por assistentes sociais expressa tensões que se referem à disputa das narrativas. Assim, embora não haja um embate, ou debate direto entre profissionais das instituições do sistema de justiça e os tradicionais responsáveis pela jurisdição⁶⁷, ao traduzir e desvelar a realidade material dos sujeitos atendidos e a responsabilidade do Estado por ação ou omissão nas vidas descritas em seus documentos, assistentes sociais podem agir num direcionamento que se contrapõe ao direito meramente formal. É justamente por este motivo que as tensões balizadas pela hierarquia e pelo arbítrio se tornam presentes.

Talvez a questão da controvérsia se torne mais evidente pela forma como se concebe o direito, muitas vezes confundido equivocadamente com a legalidade. Conforme afirmou Lyra Filho (1982), a legislação estatal é uma ideologia criada pelo positivismo jurídico, que entende o direito como sistema de normas fechado e autônomo. No entanto, o direito está dentro e fora do Estado, se ajustando ao movimento dialético pelo qual se desenvolve a luta de classes.

Nesta perspectiva, o Serviço Social participa desse campo, contribuindo na aproximação entre o direito e a realidade, realizando um trabalho de mediação, operando a partir da sua competência técnica a relação entre o social e o legal. Inserir a dimensão do concreto no processo legal por meio de uma linguagem específica não significa estar alheio ao direito, pois é para o direito mesmo que é requerido o trabalho do Serviço Social. O próprio direito com suas lacunas abre brechas que possibilitam corrigir as suas falhas. Dessa forma, o Serviço Social no campo sociojurídico têm relevância primordial.

Portanto, ao pensar o lugar da pesquisa, entendo que se trata de um lugar constituinte do Campo Sociojurídico na forma como Eunice Fávero propõe inicialmente, e que se constitui em um campo de disputa, ou um campo de lutas, na forma como Pierre Bourdieu define (2004, p.20-21),

A noção de campo está aí para designar esse espaço relativamente autônomo, este microcosmo dotado de suas leis próprias. Se como o macrocosmo, ele é submetido a leis sociais, essas não são as mesmas. Se jamais escapa às imposições do macrocosmo, ele dispõe, com relação a este, de uma autonomia parcial mais ou menos acentuada. E uma das grandes questões que surgirão a propósito dos campos (ou dos subcampos) científicos será precisamente acerca do grau de autonomia

⁶⁷ Aqui compreendida como a arte de dizer o direito.

que eles usufruem. Uma das diferenças relativamente simples, mas nem sempre fácil de medir, de quantificar, entre os diferentes campos científicos, isso que se chamam as disciplinas, estará, de fato, em seu grau de autonomia. A mesma coisa entre as instituições.

Como se vê, não existe autonomia absoluta no direito. O campo sociojurídico é formado por diferentes atores, em posições desiguais. Advogados, promotores, defensores, juízes, são profissionais que participam de diferentes formas na Justiça. O Serviço Social também apresenta um modo específico de lidar com o direito, atuando em proximidade com advogados, defensores, promotores e juízes, operando de modo profissional, a partir de instrumentos e fontes reconhecidas, desenvolvendo um procedimento racional e ético, que lhe confere legitimidade para atuar neste campo.

Neste campo de lutas, os agentes não são conduzidos de forma passiva, de modo que é possível construir formas de permanência e, principalmente, formas de resistência. Isto porque,

“Os agentes sociais estão inseridos na estrutura e em posições que dependem do seu capital e desenvolvem estratégias que dependem, elas próprias, em grande parte, dessas posições, nos limites de suas disposições. Essas estratégias orientam-se seja para a conservação da estrutura seja para a sua transformação, e pode-se genericamente verificar que quanto mais as pessoas ocupam uma posição favorecida na estrutura, mais elas tendem a conservar ao mesmo tempo a estrutura e sua posição, nos limites, no entanto, de suas disposições (isto é, de sua trajetória social, de sua origem social) que são mais ou menos apropriadas à sua posição.(Idem, p.29)

O que demarca de forma mais nítida a diferença entre o serviço social e outros agentes do campo sociojurídico é o uso da linguagem, que compreende a abstração e a universalidade do direito. O profissional do Serviço Social pode realizar um parecer judicial que, aparentemente escape à lógica da linguagem jurídica, no entanto sua finalidade é retratar uma determinada situação social, o que ainda assim não o exclui do campo, pois a insuficiência mesma da norma diante da realidade faz com que se requeira o Serviço Social para assegurar a legitimidade da decisão judicial, ou seja, os instrumentos do Serviço Social, em determinados casos, participam do processo legal.

A ampliação do campo envolve assistentes sociais de tal forma que a cada dia estes profissionais se sentem mais familiarizados com a emissão de documentos para serem anexados ao processo judicial. Em determinados casos, nem há processo judicial a

depende do entendimento de profissionais. A fala de uma das entrevistadas elucida a questão (grifos meus)

Encaminho para o defensor; o defensor faz a leitura, naquele relatório eu aponto qual a configuração familiar, qual a realidade daquela família; se ela possui perfil para o benefício, se não possui, se tem uma renda superior a ¼, mas se esta renda é superior, porém é utilizada em itens básicos e vou apontando para o defensor ali se dá para a gente caminhar pro ajuizamento ou não. Aí ele verifica, a gente tem até uma boa relação aqui, existe uma certa autonomia, aí neste sentido eu tenho um certo reconhecimento do trabalho do serviço social, que se a gente disser: ó a família não tem perfil... uma vez eu peguei uma família, o irmão... são dois irmãos na casa, um irmão ganha 7 mil reais, e este, o irmão que realmente precisa do BPC, que é doente, ele não tem renda, não pode trabalhar, e depende deste outro irmão que faz coisas horrorosas com ele, situações constrangedoras, sabe, mas ele, bem ou mal provê as necessidades deste irmão. Só que assim, a lei é clara! E aí eu aponte pro defensor, a renda é essa. **E aí a gente precisa também entender que casos a gente tem que levar o que a lei fala. Então, o cara com uma renda de 7 mil reais, apesar dele não investir aquela renda toda para o irmão, o irmão tem as necessidades dele providas, e não é perfil para o BPC. E não adianta nem mandar isso pro juiz que você sabe que não vai ter um resultado positivo para o assistido.**

C – Entrevistada

Neste caso, a avaliação do Serviço Social pode significar, também, a interrupção do encaminhamento institucional e, desta forma, um obstáculo ao acesso formal à justiça já que existe uma avaliação prévia a respeito da existência ou não do direito. E o operador do direito neste caso é o profissional do Serviço Social, que antecipa a análise da viabilidade do requerimento.

Considerando que o campo sociojurídico possui uma linguagem específica que camufla a parcialidade, sob a justificativa da neutralidade, a inserção do Serviço Social não altera esse *modus operandis*, mas ocupando uma posição subalterna atua no sentido de contribuir na fundamentação da decisão judicial, um movimento contrário à lógica punitivista ou formalista dependendo do local de inserção. Dessa forma, tem o Serviço Social poder de influenciar os tradicionais operadores do direito no seu trabalho de elaboração da sentença, ou de reforçar o caráter conservador da instituição.

Eventualmente um profissional pode ser questionado sobre o documento emitido, ou lhe é solicitado que mude seu entendimento. Trata-se da reação institucional a uma posição contrária ao que é a cultura neste espaço, e é por esta condição que equipes técnicas sofrem tanta pressão em instituições do campo sociojurídico. Para assistentes

sociais, atuar em uma perspectiva de defesa dos princípios do Projeto Ético Político da Profissão é se colocar na disputa com o conservadorismo das instituições e agentes políticos.

Entretanto, há muito mais do que o confronto com o conservadorismo quando a prática profissional se coloca alinhada aos princípios profissionais. Ao atuar na perspectiva da garantia e defesa de direitos, assistentes sociais confrontam principalmente o monopólio do direito exercido por profissionais já consolidados como operadores deste campo. Bourdieu (idem) identifica lutas em todos os campos, e estas lutas possuem duas naturezas específicas: a conservação e a transformação. Ao trazer para o mundo jurídico as particularidades da questão social, mormente aquelas que não são abrangidas ou que confrontam em diversos aspectos o previsto legalmente, assistentes sociais atuam em um movimento contra hegemônico e apresentam àqueles que dizem o direito uma realidade que não pode ser desprezada. E podem, assim, influenciar no dizer o direito (a jurisdição). Neste sentido sua direção pode ser a transformação, o que gera resistência não só pelo possível confronto com o conservadorismo, mas pela disputa ainda que inconsciente sobre o direito.

O monopólio do direito é um elemento de controle de poder que caracteriza o campo sociojurídico. Segundo Bourdieu (1989, p. 212),

O campo jurídico é o lugar de concorrência pelo monopólio do direito de dizer o direito, quer dizer, a boa distribuição (nomos) ou a boa ordem, na qual se defrontam agentes investidos de competência ao mesmo tempo social e técnica que consiste especialmente na capacidade reconhecida de interpretar (de maneira mais ou menos livre ou autorizada) um corpus de textos que consagram a visão legítima, justa, do mundo social. É com esta condição que se podem dar as razões quer da autonomia relativa do direito, quer do efeito propriamente simbólico de desconhecimento, que resulta da ilusão da sua autonomia absoluta das pressões externas. (Grifos do autor)

Os defensores da autonomia e da abstração da lei não reconhecem na jurisprudência um processo de criação do direito, negando com isso “a prática da realidade econômica e social”, recusando também toda forma científica de apreensão da realidade (IDEM, p.252).

Não se estranha que o conservadorismo no Brasil atualmente se expresse também no ranço deixado pelo positivismo jurídico, dominante no período da ditadura militar. A cultura jurídica que sobrepõe a legitimidade da racionalidade abstrata à

razoabilidade que poderiam ter as decisões para todos os implicados” (LIMA, 2009, 30). Este processo faz com que os julgamentos técnicos de magistrados sejam considerados “melhores do que os julgamentos das pessoas comuns, que não têm acesso a um saber jurídico especializado e que, portanto, seriam dotadas de uma razoabilidade subalterna” (LIMA, 2009, p. 30).

Sem dúvida, a inserção do Serviço Social no campo sociojurídico é percebida pelos outros agentes como detentora de uma racionalidade subalterna, visto que neste campo é o juiz que detém a palavra final, embora o embate e a disputa aconteçam entre os três grandes atores (juízes, promotores, advogados/defensores). Todavia, pode ocorrer a possibilidade de revisão da sentença motivada por um relatório técnico, ou diante da manifestação técnica dos profissionais, por exemplo⁶⁸, e ainda que não haja alteração do resultado, trata-se de importante movimento para garantia de direitos.

Entre as instituições citadas do Sociojurídico em estudo realizado pelo conjunto CFESS-CRESS, sobre o Poder Judiciário, no quadro referente ao quantitativo de profissionais, não se realiza uma divisão entre a Justiça Comum e a Justiça Federal. Considerando a natureza das instituições e a emergência da judicialização da política⁶⁹, o que poderia ser à primeira vista um preciosismo na verdade diz respeito, basicamente, ao reconhecimento da existência de profissionais em determinada instituição e de uma intervenção específica dentro dos sistemas de justiça. Ou, indo mais além, de uma possível demanda na análise de questões envolvendo as políticas públicas. Naquele momento histórico, para o conjunto CFESS-CRESS

(...)foram delimitados como espaços socio-ocupacionais a serem abrangidos os seguintes: Ministério Público, Poder Judiciário, Defensoria Pública/Serviços de Assistência Jurídica Gratuitas, Sistema Penal/Penitenciário e Segurança Pública, Sistema de Aplicação de Medidas Socioeducativas, Instituições Policiais, Programas na Área de Políticas Públicas de Segurança, Serviço de Acolhimento Institucional/Familiar. (CFESS, 2014, p. 9)

Os temas identificados se referem especificamente à Infância e Juventude; violência contra a mulher; interdição ou curatela (neste caso o BPC, cuja avaliação

⁶⁸ Nos autos do Processo 0505923-82.2017.4.02.5101, após manifestação da equipe técnica em acompanhamento à pessoa estrangeira em cumprimento de pena alternativa, tanto a DPU, quanto o MPU se manifestaram reconhecendo a possibilidade de indulto humanitário.

⁶⁹ O documento se refere posteriormente à Justiça Federal e sua atuação nos processos onde a União é uma das partes, mas não toca suas especificidades, o que leva a crer que a “invisibilidade” da Justiça Federal também é sentida na composição deste levantamento.

judicial cabe ao judiciário federal, é brevemente citado); disputas patrimoniais (incluindo renda); questões referentes à população carcerária; questões referentes aos direitos de crianças e adolescentes (violências; maus tratos; guarda, acolhimento e proteção); questões referentes a pessoas que vivem com transtornos mentais (internações “eternizadas” e abusos); banalização de abrigamentos e interdições de idosos; violações de direitos (com a preocupação em se identificar os culpados). Em uma descrição das atribuições do Serviço Social nas Justiças, o CFESS reconhece que

A intervenção profissional dos/as assistentes sociais no Poder Judiciário historicamente tem se dado em maior escala na Justiça Estadual, sendo ainda incipiente quantitativamente no âmbito da Justiça Federal. Enquanto na primeira, nossa atuação se materializa prioritariamente na elaboração de documentos técnicos (laudos e pareceres), na última, as atividades recorrentemente se voltam ao atendimento de servidores/as e magistrados/as.

Portanto o estudo em questão não considerou a atuação do Serviço Social nas áreas da Justiça Especial Federal e da Execução Penal na esfera da Justiça Federal (acompanhamento de penas e medidas alternativas), atividades em pleno desenvolvimento desde 2002 e 2005 na Segunda Região (Rio de Janeiro e Espírito Santo) e em São Paulo, pelo menos. Também não considerou como se dá o atendimento a magistrados e servidores, uma vez que neste trabalho existe a intervenção em programas e projetos de saúde; a composição de comissões de avaliação e a elaboração de relatórios, laudos e pareceres que se relacionam com as atividades inerentes à saúde do trabalhador e atividades em recursos humanos. Entendo que esta situação decorre principalmente do fato de que a Justiça Federal é um segmento do campo sociojurídico onde a carência de estudos se mostra mais aprofundada. Uma realidade que é reflexo do cenário mais amplo, afinal,

(...)esta área de intervenção profissional carece de estudos acerca de como o assistente social desenvolve seu agir profissional através de procedimentos técnico-operativos e conhecimentos teórico-metodológicos, que caracterizam a especificidade do Serviço Social. Também é necessário desvelar de que forma os procedimentos processuais, particulares ao campo jurídico, possibilitam o acesso à justiça à demanda usuária desses serviços viabilizados através dos processos de trabalho de assistente social.” (KOSMANN, Cilene, 2006, p.125)

As questões referentes à política social mais ampla e a responsabilidade do Estado em implementá-las, principalmente na esfera da União (competência da Justiça

Federal) no que se refere às políticas da seguridade social não são visibilizadas neste primeiro levantamento. Assim, embora a política social (e a lei que a regulamenta) esteja presente nas temáticas descritas, nem o acesso à justiça, nem a judicialização da política em si são percebidos como elementos da relação da profissão com o campo sociojurídico.

O que se identifica é a restrição da identificação da intervenção do Serviço Social na judicialização das relações sociais, compreendida enquanto busca pela intervenção do Estado Juiz nas interações entre os sujeitos que compõem a sociedade. A busca pela garantia de direitos sociais mediante o acesso a políticas e serviços públicos não é identificada neste momento.

Uma das fontes utilizadas para fundamentar o documento foi o levantamento realizado em 2009 pelo GT nacional do Sociojurídico⁷⁰ que chama a atenção porque: 01) acabou não contemplando a região nordeste⁷¹; e 02) mostra altíssima concentração de profissionais no Sudeste.

TABELA 1 - RESPONDENTES POR REGIÃO E INSTITUIÇÃO									
Regiões/ Instituição	Norte		Centro-Oeste		Sudeste		Sul		Total de AS
	Unid.	AS	Unid.	AS	Unid.	AS	Unid.	AS	
Poder Judiciário	5	72	21	135	92	2218		94	2.519
Ministério Público	1	19	3	23	03	67		07	116
MSE***	4	80	1	24	08	163		NI**	267
Sistema Penal	5	69	35	60	13	178		96	403
Defensoria*	2	6	6	7	2	01		01	15
Segurança Pública	4	15	3	4	3	56		NI	75
Total	21	261	69	253	121	2683	NI	198	3.395

Fonte: Relatório parcial do GT Sociojurídico, 2009. Sistematizado pelos/as autores/as.
**No caso da Defensoria, nos resultados da região Sudeste, foi computado junto com a Defensoria uma unidade de assistência judiciária gratuita, o mesmo ocorreu na região Sul.*
*** NI = Não informado*
****MSE= Medida socioeducativa*

Quadro 11- Levantamento GT Sociojurídico
 Fonte CFESS 2014

⁷⁰ O GT foi constituído após o Encontro Centralizado do Conjunto CFESS CRESS em 2009, sofreu recomposição, e realizou o levantamento nacional do campo, no entanto, não houve informações consistentes sobre o nordeste, apenas Bahia e Sergipe apresentaram seus dados. Por este motivo a região nordeste foi deixada de fora do levantamento realizado.

⁷¹ Apenas dois estados responderam à pesquisa.

O Poder Judiciário é o maior empregador de assistentes sociais no Sociojurídico e a Defensoria Pública possui o menor quantitativo de profissionais em seus quadros, no entanto, não há uma divisão ou menção às especialidades da justiça (que vão muito além da Justiça dos Estados e da Justiça Federal. Os vínculos dos profissionais levaram em consideração apenas o viés empregatício e desta forma identificou-se diversas formas de vínculos tais como: 01) estatutário (o maior número de profissionais) presente em todas as regiões consideradas; 02) celetistas⁷²; 03) comissionados; 04) temporários; 05) cedidos; 06) terceirizados e 07) militares⁷³.

O estudo não considerou a prática cada vez mais comum de deslocamento da demanda, mediante requisição por parte das instituições judiciais (notoriamente Poder Judiciário e Ministério Público) da intervenção de profissionais da rede de assistência social, nem de voluntários.⁷⁴ Tal prática tem impactos profundos na vida de profissionais que, lotados nas secretarias de assistência dos municípios, se vêem obrigados a realizarem perícias para o Poder Judiciário sem terem, em contrapartida, as mesmas condições de trabalho que assistentes sociais do quadro permanente das justiças. São realidades onde falta o básico: ambientes adequados para escuta dos usuários; computadores; impressoras e papel para impressão de documentos. Nestes locais, muitas vezes não há acesso à internet. E não estou falando dos rincões afastados no interior do Brasil. Me refiro à Cidade do Rio de Janeiro e à sua Região Metropolitana.

Outros aspectos como a remuneração média dos profissionais do sociojurídico foram avaliados; as condições éticas e técnicas⁷⁵ de trabalho (que envolvem ambiente adequado para atendimento sigiloso, tempo adequado à necessidade do profissional para elaborar as etapas do estudo social, etc.); A partir de tais aspectos foi possível considerar que as condições de trabalho no Poder Judiciário eram as mais adequadas e as da Defensoria as que mais careciam de adequação.

Além de ser o espaço de menor inserção de assistentes sociais, em acordo com as informações das regiões (0,44%), as defensorias existentes convivem com falta de servidores/as, sedes, equipamentos e recursos materiais. Ainda hoje, comarcas

⁷² Profissionais contratados pelo Regime Geral de Previdência.

⁷³ Identificado em apenas uma região e não informado se havia militares informados como estatutários nas outras regiões.

⁷⁴ A criação de diferentes nomes para cargos a serem ocupados por assistentes sociais é identificada como um dos elementos para a precarização dos vínculos institucionais: analistas judiciários; técnicos sociais; apoio técnico; analista; analista de saúde; técnico superior; técnico superior do sistema pri

⁷⁵ Tal como determinadas pela Resolução CFESS 493/2006.

brasileiras que receberam defensores/as não dispõem de espaço físico para atender à comunidade. (Idem, p.39)

A demanda por perícia social se tornou uma das questões mais relevantes já que se trata de uma atividade que vem aumentando e que nos últimos anos tem tomado direções contraditórias e que enfrenta a precariedade. Não tendo profissionais suficientes nos quadros, recorre-se a estratégias que vão desde a flexibilização de quem fará o estudo social (a Justiça Federal do Rio de Janeiro usa com frequência de oficiais de justiça para realizarem a verificação social, que muitos magistrados consideram como “estudo social” conforme vimos neste estudo); a realização de audiências de instrução (previstas nos procedimentos dos JEFS, mas que não é realizada em nenhum dos processos estudados aqui); e, por fim, ao uso de profissionais registrados no sistema de assistência jurídica gratuita que são pagos por laudo emitido.

Destaco a questão do pagamento dos honorários periciais. Este elemento também é sinalizado nos subsídios elaborados pelo CFESS, uma vez que, a previsão no Código de Processo Civil, de que o pagamento destes honorários são de responsabilidade das partes, pode-se ter a falsa impressão de que há um contrato entre o perito e a pessoa que figura no processo, quando de fato quem demanda e determina a atividade é o juiz responsável pela análise do caso. Embora a negociação do custo do laudo entre as partes seja uma característica da Justiça Comum (esfera estadual), é importante sinalizar algumas tensões surgidas na relação entre profissionais nomeados como peritos (não integrantes dos quadros próprios do judiciário) e as partes dos processos.

Paula Bomfim(2012) identificou em sua pesquisa de doutoramento que as instituições que compõem o campo sociojurídico são a segunda maior área em denúncias éticas junto ao Conselho Regional do Rio de Janeiro, ficando atrás apenas daquelas que constituem a rede da política de assistência social. Para a autora⁷⁶, há uma relação direta entre as práticas culturais das instituições do sociojurídico e a reprodução de práticas

⁷⁶ No momento em que Paula Bomfim realizava a pesquisa, eu integrava a Comissão Permanente de Ética do Conselho Regional do Rio de Janeiro e a “descoberta” do campo sociojurídico como um dos espaços com maior número de denúncias éticas foi paradigmática na sua relação com a judicialização da vida, não havia nenhuma denúncia ou processo ético relativo a profissionais do judiciário federal, mas o levantamento inicial mostrava em 2014 que 15 denúncias haviam sido protocolizadas entre 2005 e 2013 e três instituições figuravam como denunciadas: o Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, com 11 processos e denúncias; a Secretaria de Assistência Penitenciária com dois processos e a Rede prestadora da Política de Assistência Social na prestação de serviços ao Tribunal de Justiça do RJ com duas processos/denúncias.

autoritárias e conservadoras por parte de assistentes sociais que atuam nelas. Este seria o principal motivo para o aumento considerável das denúncias éticas contra profissionais peritos judiciais.

A terceirização do trabalho técnico de assistentes sociais, de forma totalmente precarizada é uma realidade que avança de forma silenciosa e que alimenta um mercado conforme sinalizado anteriormente. Atualmente existem 56 profissionais inscritos no Sistema de Assistência Judiciária Gratuita (AJG) como peritos somente na Cidade do Rio de Janeiro⁷⁷. O trabalho destes profissionais é demandado via nomeação judicial e o pagamento, realizado por laudo emitido, orça em torno de R\$200,00 (duzentos reais) podendo ser dobrado se o magistrado entender que houve um trabalho extra, ou se o território onde foi realizada a visita domiciliar é considerada “área de risco”. Sem as garantias dos servidores concursados e sem a infraestrutura que os assistentes sociais do quadro permanente acessam, estes profissionais são mau remunerados, e não possuem seguridade que dê conta em caso de acidente de trabalho ou doença e via de regra exercem a profissão em outras instituições.

A precarização das condições de trabalho para assistentes sociais na relação com as justiças é uma realidade, porque o trabalho do Serviço Social tem sido requisitado, no âmbito federal⁷⁸, desviando-se da relação direta do contrato mediante quadro próprio, com a utilização de profissionais do Executivo e/ou inscritos no Sistema de Assistência Judiciária Gratuita (AJG).

O Sistema AJG é um instrumento para a realização das perícias e avaliações técnicas sem custos para as partes e com redução de gastos na execução de perícias judiciais e na assistência jurídica por meio de advogados dativos⁷⁹. Para quem não consegue contratar advogados ou não foi acolhido pela Defensoria Pública da União, este é um instrumento para obter a assistência jurídica que não é oferecida pelo Primeiro Atendimento da Justiça Federal.

É por este sistema que assistentes sociais autônomas ou profissionais das Secretarias de Assistência Social ou de Desenvolvimento Social são chamados a realizar estudos sociais (ou meramente elaborar laudos ou pareceres), em detrimento de aumento

⁷⁷ Consulta realizada em fevereiro/2019.

⁷⁸ Mas não somente, as Justiças Estaduais também requisitam este trabalho.

⁷⁹ Advogados pagos pelo poder público sem ônus para os usuários.

de quadro próprio devidamente capacitado para a realização das perícias judiciais. Como efeito colateral temos 01) a limitação do quadro em cinco profissionais há quase vinte anos sem que haja previsão de nomeação dos aprovados no último concurso; 02) a criação de privados de perícias em Serviço Social para capacitação dos profissionais autônomos, aquecendo-se um mercado que lucra com a precarização das condições de trabalho destas profissionais; 03) a falta de condições adequadas para a realização das perícias sociais já que os custos efetivos com o deslocamento e as horas de trabalho necessárias para realização do estudo social encontram-se muito abaixo dos honorários reconhecidos pelo CFESS.

Mas ainda ocorre que, em alguns casos, a requisição se dá sem qualquer remuneração extra pelo trabalho realizado. Assim, a atuação de assistentes sociais do Poder Executivo em processos judiciais pode ser formalizada simplesmente por requisição, embora a tendência atual seja a inscrição dos profissionais no sistema AJG.

O aumento significativo das demandas dos sistemas de justiça à rede de proteção social ensejou a publicação, em 2016, da Nota Técnica No.02 onde se reconhece a necessidade da intervenção profissional nos equipamentos que constituem este sistema, ao tempo que aponta para a especificidade da atuação de assistentes sociais (psicólogos e advogados) integrantes da rede de assistência social. Neste sentido sinalizam que os procedimentos requeridos pelos atores do campo sociojurídico são incompatíveis com o trabalho já sobrecarregado das equipes da rede de proteção social.

As requisições comportam atividades típicas da área fim dos sistemas de justiça como: perícia; inquirição de vítimas e acusados; oitivas para fins judiciais; produção de provas de acusação; guarda ou tutela de crianças ou adolescentes de forma impositiva aos profissionais (que extrapolam os casos previstos em lei); a curatela de idosos e pessoas com deficiência ou transtorno mental (que extrapolam os casos previstos em lei); adoção de crianças e adolescentes; averiguação de denúncias de maus-tratos contra criança e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência ou violência contra a mulher. (MDS Nota Técnica 02/2016, p.12)

O documento reconhece o aumento nos últimos anos das requisições à Rede SUAS de procedimentos que sequer estão de acordo com aqueles desenvolvidos pelas equipes técnicas nas Varas, Juizados e Tribunais, e que tais requerimentos acabam por desviar a função dos profissionais concursados e lotados na REDESUAS, quando há

previsão legal de equipes técnicas próprias no Poder Judiciário. Pressionados pela autoridade exercida pelos representantes das instituições do campo sociojurídico, os profissionais da assistência se veem obrigados a atender estas demandas em detrimento das suas atividades específicas. Assim, a nota técnica observa que

“as atribuições das equipes técnicas (especialmente assistentes sociais, psicólogos e advogados) dos serviços socioassistenciais ofertados nos CRAS, nos CREAS, nos serviços de acolhimento e em outros equipamentos públicos de Assistência Social diferem, sobremaneira, das atribuições dos profissionais que integram, ou deveriam integrar, equipes multiprofissionais dos órgãos do sistema de justiça, tais como o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública.”

No entanto, a mesma nota técnica sugere a criação de um protocolo para organização do fluxo entre o SUAS e o sistema de justiça apenas para o desenvolvimento das atividades que demandam a parceria entre os dois sistemas, notadamente aquelas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Lei Maria da Penha, por exemplo.

O que se evidencia neste documento é a necessidade de os sistemas de justiça organizarem quadros próprios que possam prover as suas necessidades. O documento alerta ainda para os prejuízos que as requisições judiciais têm trazido no desenvolvimento das atividades fins na REDESUAS.

O aumento das requisições de juízes, promotores e defensores públicos para avaliação técnica de assistentes sociais em processos judiciais se relaciona tanto com o fenômeno da judicialização das relações sociais e da política, quando pelo aumento dos mecanismos de acesso à justiça. Mas também se relaciona a uma perspectiva de que não basta mais o livre convencimento dos magistrados para a decisão judicial. Ao contrário, tem sido demandado o pronunciamento de outros profissionais, também operadores do direito, na medida em que sua avaliação da realidade impactará na decisão a ser tomada.

Nos últimos anos houve, além de um aumento exponencial da atuação do Poder Judiciário e do Direito sobre a vida dos indivíduos, uma diversificação de perspectivas de atuação dentro do campo sociojurídico que impactaram também na demanda pelo trabalho de assistentes sociais. A chegada de novos usuários aos sistemas de justiça pela via dos juzizados especiais; e a implementação de penas e medidas alternativas à restrição de liberdade nas Varas de Execução Penal, pressionaram para o trabalho técnico voltado para áreas muito específicas que se juntaram ao trabalho já consagrado nas Varas de Família; Varas de Infância e Juventude (que agora são também responsáveis pelos processos relativos à Idosos).

4.2. O Serviço Social no campo de disputas

As novas demandas de acesso à justiça também impactaram o Poder Judiciário Federal fazendo com o que o Serviço Social que inicialmente foi demandado para atuar nas ações de saúde voltadas para magistrados e servidores, tivesse novas perspectivas de atuação, tanto na breve participação no atendimento ao público dos Juizados Especiais Federais, quanto no trabalho consolidado desde 2002 na execução penal.

Neste último, o trabalho de assistentes sociais que compõem a Equipe Técnica visa a priori identificar e minimizar problemas que possam interferir no bom andamento da prestação dos serviços à comunidade aos quais os sujeitos atendidos foram condenados. O desafio neste trabalho é fazer ver nos indivíduos atendidos, também sujeitos detentores de direitos e, assim, encaminhar as providências para que estes sejam acessados. Ou seja, também na esfera penal, o acesso à justiça é um elemento fundamental para o desenvolvimento do trabalho que se inicia, contraditoriamente, quando a lei é infringida. Para Dayanna Gomes (2016), o Serviço Social desempenha um papel fundamental na viabilização do acesso à justiça para a classe trabalhadora. A autora sinaliza que a abordagem específica da profissão na questão social permite ampliar os horizontes delimitados pelo formalismo legal e positivo do universo jurídico na instituição.

Ao mesmo tempo, sinaliza que

É possível analisar que o trabalho do assistente social assume um duplo caráter, pois pode ser considerado trabalho concreto tanto quanto como trabalho abstrato. Enquanto trabalho concreto possui um conhecimento específico, o que contribui para realizar um trabalho voltado para atender e responder as demandas sociais. Porém, podemos identificar o fazer profissional do assistente sociais enquanto trabalho abstrato, visto que a lógica do mercado é algo que perpassa a profissão, isto é, o fazer profissional é mediado pela produção, troca e consumo de mercadorias, ou seja, bens e serviços, e está inserido na divisão do trabalho da sociedade capitalista. (GOMES, DAYANNA, 2016, p.72)

Assim, as profissionais de Serviço Social têm a sua prática balizada, além dos parâmetros éticos e técnicos da profissão, pelos limites e demandas institucionais forjados em uma cultura judiciária própria do contexto histórico brasileiro. Desta forma, ainda se convive com o elitismo e com o estranhamento da chegada mais volumosa de pessoas carentes às portas do judiciário.

Tavares (2001, p.16) pondera que

O regime democrático fortalece-se com a assistência, pois mais pessoas podem ver seus problemas jurídicos resolvidos, judicialmente ou não, dando mais legitimidade ao Estado, que poderá cumprir uma de suas funções típicas relacionadas à soberania, garantindo o bem comum.

No entanto, os elementos impeditivos a uma assistência integral começam, por exemplo nas requisições para acesso físico aos prédios: vestimentas; calçados; estados de higiene. E continuam nos rituais e requisições como a exigência de se ter um endereço fixo para recebimento de correspondências e intimações. Há um abismo entre as condições reais e as condições ideais para o acesso integral e universal aos sistemas de justiça.

O entendimento do que seria o acesso à justiça para as profissionais entrevistadas comporta tanto o entendimento formal do ponto de vista institucional e um olhar mais ampliado a respeito da garantia dos direitos sociais, quanto um entendimento ontológico de justiça.

(...)O que é o acesso à justiça... Pra mim, acesso à justiça eu acho que é a gente conseguir garantir direitos, se eu tive um direito violado, eu recorro à justiça para tentar estabelecer aquilo. Um contrato que a pessoa não cumpriu, ou no caso dos direitos sociais, o Estado não cumpriu, eu tenho direito, então eu posso recorrer à justiça pra ter garantido este direito, né? Eu entendo assim... (...)

A – Entrevistada.

A necessidade de instituições que garantam o requerimento ou a reclamação quando da violação de direitos é um dos elementos básicos do Estado Democrático de Direito. No caso da Justiça Federal, trata-se da perspectiva de o cidadão comum conseguir encaminhar questões relativas a abusos; omissões ou violações por parte de instituições federais. Assim, o mau atendimento no INSS ou em hospitais federais; a fraude em conta bancária na Caixa Econômica são possíveis objetos de processos por meio dos juizados especiais federais. Ter uma estrutura adequada de atendimento e a orientação jurídica adequada é fundamental para que pessoas comuns e muitas vezes destituídas de poder aquisitivo para contratar advogados, possam acessar à justiça.

Neste aspecto a Defensoria Pública da União (DPU) é uma das instituições mais importantes para garantir à população o adequado acesso ao sistema de justiça

federal. Embora com uma estrutura aquém do ideal para o número de habitantes do Estado, conforme visto no capítulo 2, a DPU é fundamental para todos aqueles que não têm condições de arcar com advogados particulares. A incipiência dos investimentos, não obstante o aumento da estrutura nos últimos anos fica registrada por outra profissional, sua percepção a respeito da falta de estrutura da Defensoria Pública e do papel e visão de mundo dos sujeitos institucionais fica muito clara:

Acesso à justiça... A gente não tem acesso à justiça. Depende de qual justiça você está falando. Se a gente pensa na justiça que você visa garantir direitos, você não tem acesso. Até porque você não tem Defensoria Pública suficiente, necessária e adequada para atender a população. Falando em Defensoria Pública da União a gente tem um número muito restrito de defensores e isso na minha opinião faz com que aquela pessoa que chega até o juizado, ou que vem numa vara criminal, numa vara cível ela não consegue acessar de uma forma adequada, né? se você for ver, a gente não tem nas outras seções, você não tem defensor, em geral eles tem de vir para a capital ou o número lá é muito reduzido porque lá não tem defensor. Então eu não consigo ver um acesso de fato à justiça. E aí eu te pergunto, o que que é justiça? A justiça pra mim enquanto profissional da área de serviço social da área criminal é um entendimento; mas pra quem tá lá no gabinete é outro tem outro entendimento; e quem tá entrando pra procurar a justiça tem outro entendimento... então que justiça é essa que você busca? Não é a mesma justiça... Não é.

B - entrevistada

Na fala da entrevistada surge um elemento fundamental para o devido uso do sistema de justiça, a assistência jurídica. Para quem pode contratar advogados esta assistência é garantida no acompanhamento dos processos. Aos mais pobres é preciso que esta assistência seja garantida pelo Estado. E na lacuna deixada pela incipiente estrutura das defensorias existem os escritórios modelos de faculdade; as representações por sindicatos que mantêm advogados cujos honorários podem, em tese, ser pagos por seus associados. Além das condições efetivas para representação jurídica, ou “armas”, no jargão usado para falar da igualdade formal alardeada pelas instituições, outro elemento é fundamental para pensar a efetividade do acesso: o entendimento que os diversos sujeitos que integram o sistema possuem a respeito do que seria justiça.

Não seria errado pensar o acesso à justiça como a possibilidade de mobilizar e usar o aparato institucional do Poder Institucional para defender ou requisitar a garantia de direitos previstos em lei; reclamar a violação destes ou ainda prevenir

situações extremas. No entanto esta seria uma visão limitada. É possível pensar o acesso à justiça de forma ampla e relacionada às diversas esferas da existência. Nesta perspectiva, o conceito pode configurar como

(...) acesso a direitos, à riqueza socialmente produzida, a justiça num sentido muito amplo, de todas as pessoas que fazem parte desta sociedade, como é que elas conseguem usufruir de todos os bens que elas participam direta ou indiretamente da elaboração. E aí, se a gente restringir e falar do acesso à justiça no sentido do acesso numa situação de conflito, a um litígio, de resolução de um conflito, aí que ninguém tivesse cerceado seu direito de pedir a intermediação em alguma situação que assim o exigisse, por não ter advogado, por não entender a codificação destes espaços, enfim... eu acho que é muito maior do que a gente faz no dia a dia nas instituições que diretamente lidam né com estes conflitos sociais.

D - Entrevistada

Uma outra perspectiva que não está destacada das demais e que compõe o complexo quadro das relações sociais brasileiras se relaciona com a importância do conhecimento: direitos; políticas; rotinas e, por que não, culturas institucionais. E neste sentido, o acesso à justiça pode ser pensado em uma perspectiva de acesso à informação enquanto instrumentalização dos sujeitos para o devido acionamento das instituições que compõem as políticas públicas. Desta forma

Não necessariamente acesso à justiça precisa de ter uma ação ajuizada, mas acesso à justiça, por exemplo, pode ser um atendimento que a gente faça aqui, que a gente desburocratize este, toda esta parafernália e ele sai daqui informado por exemplo. Eu acho que é desta maneira.

C - Entrevistada

Assim, o entendimento sobre o que seria acesso à justiça para as assistentes sociais entrevistadas extrapola a mera mobilização das instituições que compõe o binômio Justiça Federal-Defensoria Pública da União, e o procedimento não se resume à judicialização da política, mas principalmente a difusão de informações e o acesso efetivo aos serviços e políticas públicas.

A preocupação com um acesso às instituições judiciais está presente em diversos autores como Cappelletti e Garth; Garapon; Werneck Vianna, e em Tavares (2001, p. 16) há o reconhecimento de que a assistência jurídica gratuita, ao ser efetivada, teria o condão de conferir igualdade de oportunidade às partes, para o autor

Relacionando-se com o princípio do contraditório e da ampla defesa, a assistência jurídica gratuita efetivada é capaz de conferir igualdade de

oportunidade às partes carentes de se desincumbirem dos ônus processuais necessários à comprovação dos seus direitos subjetivos. A prestação positiva do serviço de estatal destina-se a igualar processualmente pessoas social e economicamente desiguais, de modo que o mais abastado não seja favorecido com a dificuldade processual do mais fraco, vencendo-o de forma injusta. O regime democrático fortalece-se com a assistência, pois mais pessoas podem ver seus problemas jurídicos resolvidos, judicialmente ou, não, dando mais legitimidade ao Estado, que poderá cumprir uma de suas funções típicas relacionadas à soberania, garantindo o bem comum.

Ocorre que a igualdade é formal, somente. Em se tratando de uma instituição onde uma das partes será a União Federal, esta igualdade de armas está longe de ser alcançada. E em se tratando de direitos sociais, sequer deveriam ser objeto da judicialização, antes deveriam ter sua garantia assegurada. Uma vez que direitos não são acessados ou reconhecidos pelas instâncias republicanas responsáveis, o recurso ao Poder Judiciário se torna um caminho possível, mas não necessariamente eficaz, para tentar alcançar as garantias. Isto porque os sistemas de justiça sofrem as influências políticas; sociais e econômicas que os demais aparatos do Estado. E ao tempo em que é influenciado pela correlação de forças, também é um ator importante neste movimento, os resultados podem ser sentidos em diversos aspectos como jurisprudências; regulamentações de funcionamento dos órgãos; definições de competências e mesmo na organização administrativa das instituições.

Um exemplo a respeito do posicionamento institucional também é sinalizado a partir da descrição da mudança na missão institucional⁸⁰

(...) a justiça tem de fazer uma prestação jurisdicional, né, garantindo direitos, isto até tinha na primeira missão da justiça que foi retirado da missão institucional, que foi retirado⁸¹, mas que eu acho que é isso. E também tem casos de conflitos também, né, que as vezes é conflitante,

⁸⁰ Definida em planejamento estratégico institucional.

⁸¹ A missão institucional mudou de fato nos últimos anos, seguindo uma perspectiva revisionista muito comum aos procedimentos de planejamento estratégico aplicado às empresas da iniciativa privada. Na pesquisa de Patrícia Carneiro (2006) vamos encontrar a primeira missão institucional definida pelas instâncias superiores da Justiça Federal do Rio de Janeiro: *“Assegurar o acesso à Justiça Federal, solucionando conflitos e garantindo direitos, por meio da entrega da prestação jurisdicional à sociedade como um todo, de forma eficaz, com celeridade e comprometimento, obedecendo aos princípios legais e considerando sua responsabilidade social.”* Atualmente a missão institucional é definida da seguinte forma: *Garantir à sociedade uma prestação jurisdicional acessível, rápida e efetiva..*

um acha que tem direito e o outro também, e aí? A justiça vai fazer esta mediação, eu acho que é um pouco da ideia de não fazer a justiça com as próprias mãos ter um mediador, né?

A - Entrevistada

Assim, é reconhecido que o posicionamento institucional voltado à garantia de direitos e à universalização do acesso encontra-se, no mínimo, em segundo plano diante da busca por padrões que priorizem celeridade e o encerramento dos processos. A assimilação de diretrizes e noções do mercado privado correspondem a expectativas onde

(...)busca-se uma modernização do setor público através da apropriação de conceitos utilizados pelas empresas, tais como: oferecer serviços de forma eficiente e eficaz objetivando alcançar determinados resultados, o rompimento com a burocratização etc. Busca-se uma ampliação do mercado, isto é, um Estado máximo para atender os interesses do capital e mínimo para com a classe trabalhadora na medida em que transfere suas responsabilidades para a sociedade civil. (GOMES, DAYANNA, 2016, p.68)

A apropriação de técnicas privadas para a gestão pública nem sempre produz os resultados esperados, ao contrário, pode aprofundar as desigualdades. Isto porque a conjuntura socioeconômica atual de precarização das condições de vida da população afeta não só quem busca o atendimento nas instituições do sistema de justiça, mas se espalha também sobre a vida dos trabalhadores que o compõem em outros aspectos.

Porque estas famílias cada vez mais estão empobrecendo mais, você passa aqui no centro e vê as pessoas em situação de rua. Tá aumentando cada dia e as pessoas fazem questão muitas vezes de ficar por aqui por conta da realidade que a gente sabe muito bem do que é um abrigo e tal, e a gente precisa colocar isto em pauta, precisa discutir sobre isso e eu fico limitada aqui dentro desta sala, não consigo sair pra poder falar sobre estas coisas, não tenho tempo(...), não posso nem participar de capacitação à noite (...)E aí eu fico pensando, bom, então eu tiro um dia do mês participo de algumas capacitações e aí vou retardar alguns atendimentos, mas eu preciso fazer isso, até para eu me atualizar e ter um feedback ou novas ideias para lidar com estas mazelas da questão social que estão chegando aqui.

C - Entrevistada

Não só não é possível deixar de perceber as condições de vida a que está submetida a população usuária do Serviço Social, em virtude das iniquidades sociais, como esta realidade demanda que as profissionais busquem capacitações que melhorem

o desempenho e as respostas possíveis à população usuária dos serviços. Ao mesmo tempo, a possibilidade de qualificação profissional, que demanda tempo de dedicação, esbarra nas condições de vida das profissionais que, trabalhadoras como a população que atendem, possuem também limitações decorrentes das suas próprias condições de vida.

Do ponto de vista do acesso formal à justiça, este pressupõe além do deslocamento para as portas de entrada que são concentradas em capitais e que, no caso da Justiça Federal não possuem uma capilaridade maior, também ao atendimento a determinados padrões de etiqueta e vestimenta e de assimilação das rotinas, culturas e ritos institucionais que não estão acessíveis a boa parcela dos usuários. Um bom exemplo é o artigo 322 da Consolidação de normas da Direção do Foro (DIRFO) que dispõe que

Aos visitantes não será permitida a entrada trajando roupas transparentes, jeans estilizados (rasgados, desfiados ou com cintura excessivamente baixa), calças de moletom e de ginástica, shorts ou bermudas, mini blusas, microsaaias e chinelos.

Parágrafo único. O uso de bermudas, calças de moletom ou de ginástica e chinelos pode ser autorizado excepcionalmente pelo chefe do serviço em área de acesso ao foro, em virtude de limitação física, patologia ou de verificação visual de extrema carência.

Na prática minissaias ou vestidos curtos de mulheres de aparente condição financeira elevada (tanto advogadas, quanto usuárias não são barrados, assim como as usuárias de bermudas femininas). Numa cidade como o Rio de Janeiro, com temperaturas médias nos dias de verão de 40°C, causa espanto que roupas mais frescas não sejam permitidas como bermudas, por exemplo. A questão das sandálias também é peculiar: chinelos de borracha de tipo popular⁸² não são permitidos e a avaliação fica a cargo do servidor chefiando a segurança no dia. Já sandálias com o mesmo design, mas de material diferente (de couro ou emborrachado; com adereços e aparentando maior valor) não são impeditivos para ingresso no prédio.

Além das condições de vestimenta e calçado, a condição socioeconômica é um importante elemento para a representação no sistema de justiça. E isto é sinalizado na fala das entrevistadas. A “igualdade de armas” sinalizada por Tavares (2001) é uma realidade distante na avaliação dos diferentes públicos para o Serviço Social.

(...)a pessoa que tem grana, geralmente ela tem um advogado pra representar ela e garantir. ele vai tentar garantir com evidente estudo, mas quem não tem... Não que a defensoria não faça isso, eu acho que

⁸² Do tipo Havaianas.

faz até muito bem, mas a gente contribui neste processo, eu entendo assim. E quando a gente vê que aquele relato que tudo aquilo que a gente fez o juiz leu; o ministério público leu; considerou na decisão, até a defensoria chega e fala olha a equipe técnica, conforme a equipe técnica, é muito legal.

A - entrevistada

A avaliação técnica de assistentes sociais é um instrumento para subsidiar decisões nos processos e não é raro que seja citado tanto por magistrados quanto por promotores, defensores e advogados das partes. O peso desta avaliação faz com que a responsabilidade técnica e ética dos profissionais seja majorada. Neste sentido, Vânia Sierra (2014, p.32) considera que

As ciências humanas, de um modo geral, têm contribuído não apenas na produção de conhecimento sobre o direito e o Poder Judiciário, como também no trabalho de assessoria com a elaboração de pesquisas, relatórios etc. A ampliação do serviço social no Poder Judiciário, tanto em nível federal quanto estadual, indicam este processo, no qual a contribuição de outros profissionais surge como fundamental para assegurar aos juízes informações necessárias, que servem para balizar suas decisões.

A autora (idem, p.42) considera que assistentes sociais são parte constituinte e constitutiva dos conflitos judicializados e que sua atuação tem sido demandada para além do estudo social e do parecer técnico, para incluir também relatórios de avaliação; projetos de intervenção e o uso do instrumento de visita domiciliar. A relação entre profissionais de Serviço Social e profissionais do direito, possui pontos de tensão e articulação que aparecem nas falas das entrevistadas. O estranhamento com uma atividade que não é identificada pelos sujeitos que compõem a atividade fim da instituição, ou simplesmente não é conhecida, na medida em que faz parte da cultura o desconhecimento sobre o funcionamento dos diversos setores das instituições, fazendo com que o funcionamento destas pareça fragmentado para quem está dentro da estrutura.

Eu acho que isso perpassa muito pela questão de como este trabalho da equipe, e eu aí vou falar serviço social e psicologia como um todo, como ela é entendida para o mercado, até hoje, não sei se até hoje dá pra afirmar isso, mas até algum tempo atrás tinha gente aqui dentro que não sabia o que era a CPMA: eu não sei o que faz, porque faz, porque tem serviço social, porque tem psicologia, eu não sei, eu sei que tem. Então assim, não tem...

B - Entrevistada

A atuação do Serviço Social na Justiça Federal é percebida tanto como uma atividade para dar encaminhamento a demandas que não necessariamente se relacionam com a atividade judicial, quanto no subsídio a esta última (GOMES, DAYANA, 2015, p.75). E, se a criação dos Juizados Especiais Federais permitiu o acesso ao Poder Judiciário Federal sem a exigência de assistência jurídica, ou seja, sem a representação formal por um advogado, trouxe a reboque a necessidade de organização para o acolhimento de questões que antes não eram sequer percebidas. Os princípios de oralidade, simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade⁸³, esbarram ora na cultura institucional ritualizada, ora na falta de adequação para o relacionamento com uma parcela significativa da população que não acessa políticas e serviços como a educação básica e desconhece as praxes e a linguagem jurídica.

Haver a previsão legal de simplicidade e oralidade para a tramitação processual pode ser um elemento importante para a democratização do acesso à justiça, mas também trouxe tensões na relação dos usuários com a instituição porque, se tratando de uma instituição extremamente formal cuja história moldou uma cultura lastreada numa hierarquia elitizada, com ritos próprios e de difícil compreensão; com prazos e requerimentos que, na ausência da assistência jurídica penaliza sobremaneira aqueles que não acessam a Defensoria Pública e não tem condições de contratar um advogado particular. Na pesquisa de Dayana Gomes (2016, p.88) este elemento fica muito claro:

Estas pessoas se veem no meio de toda uma formalidade jurídica que é muito estranha à vida delas. Então elas acabam punidas porque elas precisam fazer frente, elas precisam mostrar sua condição de vida, elas precisam comprovar toda sua situação e precisam buscar esses meios mesmo não tendo muitos recursos pra isso. Algumas vezes elas acabam punidas pela sua própria condição socioeconômica.

Assim, a pobreza jurídica na maioria das vezes está relacionada à pobreza material e aos níveis profundos de desigualdade social. Ao pensar em pessoas pobres na sua relação com o sistema de justiça, para fins desta pesquisa, estarei pensando principalmente no público demandante do benefício de prestação continuada, pessoas em sua maioria que não possuem meios próprios de sobrevivência e que, principalmente, não detém o conhecimento jurídico ou de funcionamento das instituições jurídicas. Estou pensando na pobreza legal conceituada por Cappelletti e Garth, aquela caracterizada pela incapacidade de acessar os sistemas jurídicos por meios próprios.

⁸³ Art.2º da Lei 9099/95.

O Serviço Social tem suas origens profundamente ligadas ao Poder Judiciário e a estruturação deste para lidar com questões do direito civil, principalmente aquelas relacionadas à família; infância e juventude (VÂNIA SIERRA & JOSÉLIA REIS, 2018). Mas ao pensar a trajetória da relação com a justiça, e a forma como hoje se constituem as práticas profissionais nesta instituição, percebe-se a correlação de forças e a busca constante pela autonomia no exercício profissional⁸⁴. Neste sentido, o controle institucional, materializado nas correlações entre os sujeitos, e as diretrizes que compõem o projeto profissional entram em conflito

Muitas vezes eles até citam os nossos relatórios. Mas, assim, a gente teve um momento aqui em que a gente não podia falar absolutamente, emitir absolutamente opinião nenhuma nos documentos, e isso era muito complicado, porque tinha de ser um relatório absolutamente descritivo. Mas até este descritivo tava lá de alguma maneira... Porque aí a gente começou a escrever de uma forma política, mas até este descritivo também incomoda, também ele tá ali, tipo assim, eu tenho de ouvir este ser aí. Ele tá aí. Tem uma opinião ali; tem um negócio ali. Eu tenho que olhar pra aquilo. Mas assim com o tempo eu acho que a gente amadureceu um pouco. Eu... assim, quando eu percebo que não... Não, isso aqui isso aqui não tem como eu não opinar... eu vou lá. Eu costumo fazer um relatório padrão, né, mas quando tem necessidade vai três folhas, e vai falando tudo o que tem de ser dito, né. Porque tem casos mais simples, que você só relata e tal. Mas eu acho importante a gente ter esta possibilidade de (...) poder falar, de poder fazer uma análise daquela situação mesmo, não é só uma mera descrição para atender uma demanda da instituição

A – entrevistada

A concorrência nos discursos e a disputa pelo “dizer o direito” está presente quando se tenta controlar a avaliação técnica e limitar a opinião de profissionais técnico especializados. Nestes momentos, de menor autonomia, as estratégias de resistência e de defesa dos princípios profissionais são destacadas,

Porque a instituição ela te joga toda hora pra este lugar de vai fazer o que eu (instituição) quero. O que eu quero de você é isso. Tá, mas e o que a minha profissão exige que eu faça, é isso, só? Não. Então, eu acho que... eu acho muito interessante como, às vezes, juízes das outras varas, que não conhecem a gente, são os caras da fiscalização... assim a gente já viu absolver a pessoa. Ele reverteu, seguiu o processo e aí em função do relatório absolveu a pessoa, então eu acho que tem um

⁸⁴ Sinalizo aqui que a autonomia profissional é um elemento presente em toda discussão sobre o exercício profissional, no entanto, sua dimensão é potencializada em instituições cuja tradição seja uma hierarquização de saberes/profissionais

impacto grande sim, não é à toa que às vezes causa um incômodo político.

A – Entrevistada

A profissional destaca a importância de manter seu posicionamento técnico apesar das pressões institucionais e os pequenos avanços produzidos nesta perspectiva. Por outro lado, observa-se que a falta de conhecimento na instituição sobre o trabalho da equipe técnica também influencia nas relações institucionais

(...) até algum tempo atrás tinha gente aqui dentro que não sabia o que era a CPMA: eu não sei o que faz, porque faz, porque tem serviço social, porque tem psicologia, eu não sei, eu sei que tem. Então assim, não tem... Eu acho que uma coisa acaba desencadeando a outra, eu não to falando que se tivesse uma política, uma proposta de trabalho de fato e efetiva do Tribunal para a pena alternativa na Seção Judiciária do Rio de Janeiro como um todo, que a visão dos juízes seria diferente em relação sobre o nosso trabalho, porque cada juiz pensa de uma forma, tem uma história de vida, enfim, tem várias nuances aí, mas eu acho que o caminhar poderia ser diferente, né? você não teria de tá se afirmando a todo momento. A todo momento é necessário você se afirmar, se entra e sai o juiz eu vou trabalhar de acordo com o que ele quer, não existe uma diretriz, não existe uma linha de trabalho, é de acordo com a cabeça dele hoje, então hoje a gente trabalha desta forma jeito, mas daqui há algum tempo o juiz que sair e o outro que entrar como é que vai ser a cabeça dele e aí você começa o retrabalho tudo de novo e tem de explicar tudo de novo, tem que falar tudo de novo... e aí tudo de novo

B - Entrevistada

O relato da profissional reflete uma cultura institucional geral que é a interferência do gestor nas atividades das equipes da ponta da prestação de serviços. No entanto, ao se tratar do Poder Judiciário, tal cultura é potencializada pelo exercício do poder institucional característico do judiciário. Assim, a cada mudança na titularidade da vara, e, portanto, da gestão do trabalho da equipe técnica a ela subordinada, novos encaminhamentos de informação e negociação do processo serão demandados causando grande desgaste aos profissionais que a compõem.

Por outro lado, a autonomia pode ser reconhecida, mas limitada pela hierarquização dos agentes institucionais, como relata C, entrevistada, *a gente tem até uma boa relação aqui, existe uma certa autonomia, aí neste sentido eu tenho um certo reconhecimento do trabalho do serviço social...*

Autonomia e reconhecimento do trabalho do Serviço Social estão articulados na fala das entrevistadas e emergem como elementos produzidos por um constante processo de negociação

E é uma negociação permanente. Especialmente se o defensor que é o personagem principal institucional e isto já remete a uma subalternidade de saberes, a uma subalternidade profissional, afinal de contas não é o seu conhecimento que prepondera porque, afinal de contas, isso aqui é a Defensoria Pública, isto já me foi dito. Quando eu cheguei isto foi um processo de grande aprendizado, porque eu cheguei de uma outra intervenção no executivo em que o protagonismo era meu, não era processo, era eu. E eu tive que trabalhar, que encontrar como é que poderia ser a atuação do Serviço Social dentro de uma estrutura institucional cuja lógica é centrada num único ator. E, na época eu já cheguei tendo estagiário a gente fez várias discussões e o formato que a gente adotou foi o de assessoria, entendendo que você tem um conhecimento técnico específico, que você vai olhar para uma determinada situação e que você vai colocar ali, disponibilizar ali, alternativas para condução daquela situação a partir do seu conhecimento, né? E tem sido assim.

D - Entrevistada

Apesar de integrar o Poder Executivo, a Defensoria Pública possui uma cultura arraigada na tradição do direito, o que aparece nas falas das entrevistadas quando sinalizam a necessidade de negociação e a palavra final dos defensores diante das manifestações do Serviço Social. Apesar da subordinação, a relação entre o acesso à justiça e a prática profissional das assistentes sociais é percebida por todas as profissionais entrevistadas.

As diferentes formas de relação dos usuários com a Justiça também ganham destaque nas falas das profissionais, na medida que o acesso à justiça pode ser construído a partir da penalização do indivíduo que confrontou a lei e, neste caso, sua inserção institucional se dá de forma contraditória

Se eu fosse pensar na pessoa que eu atendo, ele não vem aqui porque ele quer. Ele vem por que ele é obrigado. É diferente de uma outra pessoa que vai no juizado, que vai fazer uma demanda de atendimento médico, aqui ele não vem porque ele quer, tanto é que na entrevista ele não me fala tudo. É diferente de eu estar na ponta, e ele vai me procurar e ele vai se abrir para a assistente social onde ele vai contar a verdade dele pra mim. Quando ele vem pra cá, que ele é obrigado, assim..., de alguma forma, através do trabalho acho que a gente tenta viabilizar... eu não sei se é acesso, mas a gente tenta viabilizar que ele cumpra o que ele tem de cumprir da melhor forma possível. Seja através da busca do BPC que ele tem direito e que as vezes o INSS diz que ele não tem, aí você busca o acesso dele à justiça porque ele tem direito já que ele está dentro dos requisitos, no entanto se ele cometeu um crime que tenha

relação com o benefício, mas ele tem o direito. Então, de alguma forma, assim, apesar dele não chegar aqui por livre e espontânea vontade, a gente... eu acho que todos de uma forma geral procura viabilizar pra que ele possa ter da melhor forma possível aquilo que foi determinado pra ele.

B - Entrevistada

Neste caso se apresenta a necessidade de garantia de um direito social a uma pessoa que fraudou o acesso a benefício de mesma natureza (previdenciário), evidenciando a necessidade de aprofundamento da questão da impessoalidade no serviço público e da superação do entendimento da pena como penalização ou penitência, já que o fato deste indivíduo haver cometido um crime previsto em lei não suprime o fato dele ter um direito também previsto em lei. E cabe ao Serviço Social, na atividade em Varas Criminais, também a identificação destes direitos e o encaminhamento de providências para o acesso a estes.

O acesso à justiça ganha outros aspectos ao se pensar a atuação do Serviço Social na área criminal, e assim, uma das entrevistadas sinaliza

eu acabo atendendo muitos estrangeiros e eles acabavam tendo uma sentença diferenciada por serem estrangeiros... Digamos, tráfico de drogas, mesma quantidade de drogas, e como eles eram estrangeiros há o entendimento de que eles não têm vínculo com o país, no brasileiro, em algumas situações era aplicada a pena restritiva de direitos e para o estrangeiro não. E aí em função de a gente fazer uma interlocução com as políticas de assistência neste primeiro momento por conta do abrigo, a gente começou a mostrar que, não era pelo fato de ele ser estrangeiro que ele não poderia ter uma sentença nos moldes do brasileiro, com os mesmos parâmetros que um brasileiro. E isso veio surtindo efeito. Ainda as vezes com entendimento enviesado, enfim... Mas a gente vai costurando estas questões que passa por você, no atendimento numa unidade prisional, você não está falando só do andamento processual, mas você tá também trazendo todas – todas não, é muita pretensão! Mas você está alimentando aquele ser com as informações da sua família, com as informações relativas a documentos, enfim, que são outras dimensões da vida que parecem que não têm espaço porque ele é um preso, enfim... O serviço Social tem feito muito isso, com o acesso à justiça como uma coisa mais ampla...

D – Entrevistada

A atuação profissional nestes casos assume alinhamento com a defesa intransigente dos direitos humanos ao reivindicar o tratamento igualitário para os usuários que respondem pelo mesmo crime independente da nacionalidade. Observa-se no discurso das profissionais entrevistadas um entendimento amplo a respeito do conceito

de acesso à justiça que extrapola em todas as falas a instrumentalização para acionamento judicial. Foi possível perceber que o entendimento é de que Acesso à Justiça compreende um amplo universo de instituições, políticas, bens e serviços constituintes dos direitos sociais.

E o instrumento privilegiado para este acesso é a informação transmitida pelas profissionais nos atendimentos e acompanhamentos realizados nas instituições. Também foi possível identificar que, apesar de não identificarem espontaneamente, o trabalho de articulação com as instâncias superiores nas instituições empregadoras também inclui a informação sobre a natureza e os objetivos profissionais. No entanto este processo acaba estruturado em uma rotina extenuante na medida em que demanda um retorno ao início toda vez em que há mudanças na gestão, implicando que os profissionais retomem a negociação do processo de trabalho.

Considerações Finais

O universo que congrega os elementos deste trabalho é o mesmo onde me insiro enquanto profissional. Neste trabalho propus o estudo de um objeto que se relaciona diretamente com a minha vivência enquanto trabalhadora e que acabou constituindo um desafio na medida em que foi necessário produzir o estranhamento para que conseguisse sistematizar as reflexões e apresentá-las de forma organizada e já como informações e considerações teórico e técnicas. Chego ao final da pesquisa, no entanto, somente com a certeza de que se trata, na verdade, do começo de uma trajetória no estudo da relação do Serviço Social na acesso à Justiça Federal.

Ao pensar em como se constroem as relações entre a proteção social e o acesso à justiça, foi possível observar a partir de Thompson (1987) que a proteção social surge não apenas como fruto da preocupação com as condições de vida dos pobres, mas como elemento de neutralização de manifestações e, portanto, de riscos para as autoridades públicas. Ainda com o autor foi possível observar a estruturação de um processo de judicialização que, embora em um momento histórico de descrédito das autoridades constituídas, foi se consolidando em normas que banalizaram a pena de morte; restringiram o acesso aos meios de sobrevivência para populações tradicionais de determinadas áreas. Este processo de judicialização envolvia não só os aparatos judiciais e policiais da época, mas também o corpo de legisladores que aprovaram em prazo curtíssimo duras medidas contra aqueles que caçavam; pescavam ou exploravam as florestas locais. A correlação de forças entre florestanos e autoridades, relatos da violência perpetrada por ambos os lados, mas sempre mais potente pelos representantes das autoridades e o resultado final de um aparato jurídico-legal que estão marcados pela corrupção e acordos informais a depender dos sujeitos envolvidos.

É o questionamento e a possível ameaça que trazem à cena a pena de morte. Neste sentido percebe-se a constituição de um processo de judicialização que envolve a regulamentação do uso da terra e dos recursos naturais de forma a favorecer a fidalguia e nobreza em detrimento de parcelas pobres da população. E esta judicialização é marcada pela aprovação urgente de leis restritivas; de mudanças processuais e, por fim, na implantação da pena de morte. Assim, é possível concluir que as reiteradas humilhações das autoridades frente as ações dos florestanos foi o principal motivo para a implantação

da pena de morte, e não o prejuízo causado pela subtração dos cervos, aves, peixes e turfa. É o deslocamento da autoridade que justifica a implantação de medidas cada vez mais duras e de repressão aos segmentos pauperizados.

Embora acredite que o acesso à justiça possa ser um elemento constituinte da proteção social, na medida em que pode não só corrigir situações de violações de direitos e prevenir sua ocorrência. Os limites impostos pela estrutura social (e legal) capitalista fundada nos interesses das classes dominantes são um obstáculo, senão um impeditivo. O Poder Judiciário Federal atua nas ações que envolvem a União Federal, assim, seu papel é o de julgar as situações em que há violações de direitos perpetradas pelo Estado. Sua contradição se dá na medida em que é também um aparato estatal. E este dado não foge à população por mais humilde que seja ao adentrar os espaços institucionais, muito embora sequer conheçam as instituições, suas regras e sua cultura.

O acesso à Justiça Federal se dá de forma concentrada em poucas portas de entrada e com uma cultura institucional balizada pelo conservadorismo e exigências práticas e jurídicas que excluem de sua estrutura a maioria da população. O desconhecimento sobre sua natureza; o seu afastamento da população em geral; a imagem distante e punitiva criada pelos meios de comunicação nas reportagens e matérias sensacionalistas que colocam na ordem do dia o combate à corrupção e o julgamento de políticos notórios, encobre seu papel na garantia de direitos por meio das políticas públicas, não obstante o crescente fenômeno da judicialização da política.

Persistem formas diferenciadas de acesso, e de condições de acompanhamento de processos judiciais que decorrem das condições materiais de vida dos sujeitos que buscam a prestação jurisdicional (a atividade de dizer o direito realizada pelo juiz). Persistem exigências de vestuários e calçados, bem como persistem ritos que emperram o acesso dos mais pobres e destituídos de conhecimentos ao aparato judicial.

Atualmente a corrida pela busca de inovações que façam a máquina judiciária se movimentar incrementa ações e ideias da iniciativa privada, no âmbito do serviço público e traz para o cenário a precarização da mão de obra por meio de iniciativas como terceirização; trabalho voluntário e contratação de profissionais para realização de trabalho técnico especializado a baixíssimo custo (e sem a proteção social necessária).

Sem um Judiciário que garanta o cumprimento da legislação social, fica a administração pública livre para implementar ou não, sob as mais diversas justificativas,

as ações, programas e políticas que lhe são incumbidas pela lei e pela demanda da realidade. Por outro lado, seu papel de controle das políticas, seu lugar no sistema de freios e contrapesos, está sob ataque do Executivo e do Legislativo em ações como a recente alteração da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, promovida pelo Governo Temer que restringiu a atuação de juízes nos casos que envolvem a administração pública.

A distância das portas de entrada da Justiça Federal e da Defensoria Pública da União e a falta de profissionais suficientes em ambos os órgãos são elementos identificados na pesquisa, assim como a cultura institucional e os ritos processuais que exigem uma série de procedimentos que acabam protelando a resposta aos cidadãos que recorrem judicialmente.

O caráter seletivo das políticas sociais e o entendimento restritivo à previsão legal, não obstante o reconhecimento de condições de vida que demandariam o acesso a determinados serviços e benefícios também está presente na análise dos processos selecionados neste estudo, indicando que a legislação está em descompasso com a realidade social cada vez mais agravada com a precarização das condições de vida da população. Desta forma, a decisão judicial pode configurar uma resposta institucional efetiva e eficiente, mas nem sempre eficaz no que tange a redução das iniquidades provocadas pela questão social. A restrição da porta de entrada na Capital do Estado a dois endereços para cobertura de um território de grandes proporções é um problema a ser enfrentado pela instituição na medida em que se percebe um aumento de demanda decorrente da inércia das políticas públicas.

A ampliação do acesso à justiça, principalmente para os mais pobres pode significar a possibilidade de acesso a direitos historicamente conquistados e reiteradamente negados pela administração pública, principalmente os que se referem à Seguridade Social. Neste sentido, ter uma justiça independente e articulada com os interesses da população e a efetivação do direito é fundamental. Por outro lado existe a demanda por uma melhor estruturação dos serviços e do atendimento ao público para efetivação de um acesso à justiça mais concreto. É preciso estar preparado e disponível para traduzir o “juridiquês” para aqueles que não detém conhecimento na área, bem como superar culturas institucionais que seriam bem respondidas pela população de classe média, mas que esbarra na falta de condições materiais da população mais pobre e rever

os critérios de vestimenta e calçados para que, de fato, esta justiça se torne mais acolhedora a quem a ela recorre.

Neste mesmo sentido, o trabalho técnico de assistentes sociais, profissionais especializados nas políticas sociais pode ser um instrumento na análise das políticas públicas ao subsidiar as decisões judiciais com estudos sobre os diferentes temas tratados na instituição. O acesso à justiça é um direito básico de cidadania previsto em diversos textos legais e tratados internacionais, a busca pela decisão judicial quando da ocorrência da violação de direitos é um dos elementos dos estados democráticos. O Serviço Social tem sido demandado a atuar em diversas frentes no Campo Sociojurídico, incluindo as áreas de família; criança e adolescentes; violência doméstica; idosos; etc.

Na Justiça Federal, atualmente a demanda pelo trabalho de assistentes sociais do quadro permanente está restrita ao acompanhamento de Penas e Medidas Alternativas e na área de saúde para atendimento aos servidores da instituição. No entanto é possível observar uma demanda não atendida nos Juizados Especiais Federais, principalmente após o encerramento do atendimento ao público dos JEFs, bem como nas varas federais que atuam nos processos que envolvem as questões referentes a sequestro internacional de crianças e disputa internacional de guarda.

A limitação do quadro técnico leva ao uso de dois artifícios para suprimir a necessidade do trabalho de assistentes sociais na instituição: o uso do trabalho de profissionais autônomos cadastrados no Sistema de Assistência Jurídica Gratuita (AJG) e a atuação de oficiais de justiça para avaliação socioeconômica em processos cujo objeto é o benefício de prestação continuada. Sem a segurança oferecida pelo contrato formal de trabalho e a previdência social, os profissionais autônomos são remunerados por laudo produzido, não considerando os custos para realização das visitas domiciliares e de elaboração dos laudos. Os valores de remuneração são fixos e podem ser majorados excepcionalmente dependendo do entendimento do magistrado sobre os obstáculos superados durante o estudo social. Trata-se de uma flexibilização que, além da precarização das condições de trabalho, tem alimentado um mercado de cursos de perícia em Serviço Social com a proposta de se trabalhar para o Judiciário sem a necessidade de concurso.

Por outro lado, a realização da avaliação das condições de vida dos usuários por oficiais de justiça, tem cristalizado o entendimento de que o estudo social pode ser levado

a termo por outro profissional que não o assistente social e tem se cristalizado como mera descrição das condições de moradia e renda dos grupos familiares envolvidos, deixando de lado aspectos importantes das vidas destas pessoas. E chama a atenção na pesquisa que as profissionais do Sistema AJG só sejam nomeadas quando os oficiais de justiça não conseguem realizar a verificação.

A violência urbana e o controle dos territórios por grupos armados foi um elemento que se destacou na análise dos processos por dois aspectos específicos: em primeiro lugar porque justificou a nomeação de assistentes sociais para atuação como peritas, reforçando a ideia que a perícia em Serviço Social implica necessariamente em visita domiciliar. E porque reforça também a ideia, persistente no imaginário de que assistentes sociais são profissionais da mediação por excelência e seriam vistos de forma acolhedora pelos indivíduos que controlam determinados espaços. Em nenhum dos processos analisados que trazem estes dados houve, por parte das profissionais de Serviço Social uma sugestão alternativa à realização da visita domiciliar. Ou efetivaram a visita, ou declinaram da nomeação em virtude da violência, reforçando a ideia que a perícia social é intrinsecamente ligada ao instrumento de visita. Por outro lado, a atuação de oficiais de justiça nos processos para avaliação das condições socioeconômicas acaba se transformando em um substituto limitado para a avaliação técnica do Serviço Social, contrariando inclusive a lei de Regulamentação da Profissão.

A relação entre a atividade das assistentes sociais e a política de acesso à justiça é percebida pelas profissionais entrevistadas e tem destaque em suas falas ao mesmo tempo em que reconhecem que não há interesse político para que o trabalho seja expandido para outras subseções ou que a equipe tenha reforços na capital. Desde que a primeira assistente social chegou à Seção Judiciária do Rio de Janeiro, existem pedidos e requerimentos formais para aumento das equipes sem que houvesse encaminhamentos efetivos pela administração. Assim, reduzida a cinco profissionais, sendo quatro na área criminal e uma na área de saúde, o trabalho desenvolvido fica concentrado em apenas duas áreas com equipes diminutas.

Os dados levantados na pesquisa apontam para que o lócus de atuação do Serviço Social nesta esfera se constitui não uma área, mas um campo que vai agregar algumas áreas e que se constitui como um lugar de disputas que vão desde a legitimidade para a realização das atribuições privativas do Serviço Social, e me refiro à perícia, quanto ao conteúdo dos documentos exarados pelas profissionais. Destaca-se a constante

necessidade de articulação e negociação com as instâncias superiores trazidas nas falas das entrevistadas.

O processo de negociação está presente tanto na proposição de encaminhamentos em processos judiciais ou administrativos, ou ainda quando o próprio processo de trabalho está em construção. E, neste aspecto, o desconhecimento sobre o trabalho técnico de assistentes sociais nas instituições ganha destaque no estudo embora não surpreenda já que existe um certo insulamento dentro das próprias instituições e os setores nem sempre se conhecem ou dialogam apesar da estrutura institucional em comum.

Por outro lado também estão presentes elementos de tensão que levam ao entendimento de uma disputa entre os operadores do direito (entre eles, assistentes sociais) na medida em que surgiram relatos de tentativas de limitações nas avaliações técnicas produzidas pelo Serviço Social. Também se identificou uma perspectiva de dizer o direito que se expressou não só na fala das entrevistadas, como nos documentos produzidos pelos processos analisados. Assim, assistentes sociais podem dizer em suas manifestações se os sujeitos que dela participam têm o direito, ou, ao contrário, relatam seu entendimento (restrito à previsão legal) de que não há como atender o requerimento porque o requerente não se enquadra no perfil do benefício.

Concordo com o pensamento de Bourdieu que os agentes do campo não são conduzidos passivamente, eles têm formas de possibilitar sua permanência e, assim, resistir às forças do campo. Por outro lado, é preciso também reconhecer os limites e perceber que a compreensão do campo não implica em indulgência com o mesmo. Desta forma a compreensão das contribuições dos ocupantes do campo não pressupõe a supressão dos diferentes pontos de vista, ou de seu lugar nele. E desta forma, assistentes sociais que integram o Poder Judiciário enfrentam o duplo desafio de articular sua prática com as requisições de uma instituição de detém alta concentração de poder com o compromisso profissional firmado com o projeto ético político.

Referências

AGAMBEN, G. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua*. 2ª reimpressão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

ALAPANIAN, S. *Serviço social e poder judiciário: reflexões sobre o direito e o poder judiciário*, volume 1. São Paulo: Veras Editora, 2008.

ALVES, Andrea Moraes e BARROS, Myriam Moraes Lins e – *Interlocuções: Antropologia e Serviço Social in “O Social em Questão”*, Ano XI, No.19, 2008.1.

ALVES, C. F. “A natureza do direito à assistência jurídica: direito civil ou social? Possíveis implicações sob o princípio da vedação ao retrocesso”, in *Defensoria Pública no Século XXI, novos horizontes e desafios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

_____. “A dimensão político-democrática do acesso à justiça e da assistência jurídica gratuita”, in *Defensoria Pública no Século XXI, novos horizontes e desafios*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ARRETCHE, Martha. Quando instituições federativas fortalecem o governo central, *Novos Estudos* 95, março 2013 disponível em www.scielo.br

BARROSO, Márcia Deptulsky; SOUSA, Maria do Amparo Vieira de; FERREIRA, Gabriela Perrut. *A política de saúde do judiciário e o absenteísmo no trabalho: o papel estratégico das ações de vigilância em saúde*. Anais do II Congresso Estadual de Assistentes Sociais do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

BECKER, H.S. *Uma teoria da ação coletiva*. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.

BONFIM, P. *Conservadorismo moral e Serviço Social: a particularidade da formação moral brasileira e a sua influência no cotidiano do trabalho dos assistentes sociais*. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Escola de Serviço Social/UFRJ, 2012.

BORGIANNI, E. *Para entender o Serviço Social na área sociojurídica* in *Revista Serviço Social e Sociedade*, nº. 115, pp. 407-442. São Paulo, jul./set. 2013.

BOURDIEU, P. *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: Ed. UNESP, 2004.

BOURDIEU, P. *La force du droit* [Eléments pour une sociologie du champ juridique]. In: Actes de la recherche en sciences sociales. vol. 64, septembre 1986. De quel droit ? pp. 3-19.

_____. *O Poder Simbólico. 11ª edição.* Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. *Lei 13.140/2015 – Lei da Mediação.*

_____. *Lei 13.105/2015*, artigos 165-175 que contemplam a nova política de métodos consensuais de resolução de conflitos.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. *Acesso à justiça.* Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1988.

CARNEIRO, P. G. *Estudo de caso da Central de Penas e Medidas Alternativas da Seção Judiciária do Rio de Janeiro: Justiça Federal de Primeira Instância*, monografia de Especialização no Curso de Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública. Rio de Janeiro: Universidade Federal Fluminense, 2006.

CASTRO, M. M. *História do Serviço Social na América Latina.* 12ª edição, 5ª reimpressão. São Paulo: Cortez Editora, 2017.

CONSELHO DA JUSTIÇA FEDERAL. Resolução nº. 212 de 27 de setembro de 1999.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. *Atuação de assistentes sociais no sociojurídico subsídios para reflexão*, disponível em <http://www.cfess.org.br/arquivos/CFESSsubsidijsociojuridico2014.pdf> última consulta em 18/01/2019. Brasília: 2014.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA – *Justiça em Números 2017, ano base 2016*, disponível online <http://www.cnj.jus.br/files/conteudo/arquivo/2017/12/b60a659e5d5cb79337945c1dd137496c.pdf> último acesso em 28/12/17;

_____. Terminam nesta segunda inscrições para juiz leigo e conciliador, Assessoria de Imprensa, disponível online: <http://www.cnj.jus.br/q42j> , último acesso em 07/01/2018

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Serviço voluntário nas unidades judiciárias como prática jurídica para estudantes de direito*, pedido de providências 200710000013986 e 200710000014840 disponível para consulta online.

Revista de Direito Administrativo, v. 261, pp. 369-372. Rio de Janeiro: set/dez. 2012.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Núcleos e Centros de Conciliação*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-mediacao/nucleos-de-conciliacao>.

_____. *Quem são os voluntários fundamentais para a Consolidação da Justiça?* Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/62204-quem-sao-os-voluntarios-fundamentais-para-a-consolidacao-da-justica?tmpl=component&print=1&layout=default&page=>.

_____. *Recurso administrativo. Assistente social. Atividades Pertinentes aos profissionais da área de serviço social. Mandado de constatação*, 2014.

DA MATTA, Roberto. *A questão da cidadania num universo relacional*. In *A casa e a rua – espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

ELIAS, N.; SCOTSON, J.L. *Os Estabelecidos e os outsiders*, Rio de Janeiro, Zahar, 2008.

ESPING-ANDERSEN, G. *As três economias políticas do Welfare State*. Lua nova, n. 24, Setembro de 1991.

ESTEVES, J.L.M. – *Cidadania e Judicialização dos conflitos sociais*, in Revista Jurídica da UNIFIL, 2004, disponível para consulta em http://www2.uel.br/revistas/direitopub/pdfs/vol_02/ANO1_VOL_2_04.pdf.

FARAH, et alli. *Plano de Trabalho da Equipe de Psicologia e Serviço Social, Tribunal Regional Federal da Segunda Região*, mimeo, Rio de Janeiro, 1998.

FÁVERO, E. T. *O Estudo Social: fundamentos e particularidades de sua construção na área judiciária* in *O Estudo Social em Perícias, Laudos e Pareceres Técnicos: debates atuais no judiciário, no penitenciário e na previdência social*, Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, (orgs.); 11ª ed., 2ª reimpressão. São Paulo: 2016.

FEIX, V. *Por uma política pública nacional de acesso à justiça*, disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v18n51/a14v1851.pdf>, último acesso em 19/08/16.

FLEURY, S. *Coesão e Seguridade Social* in FLEURY, S. & LOBATO, L. (orgs.) *Seguridade Social, Cidadania e Saúde*. Rio de Janeiro, CEBES, 2009, p.10-27.

FRASER, Nancy. *Repensando o reconhecimento*. In ENFOQUES – revista eletrônica dos alunos do PPGSA/IFCS/UFRJ. Volume 9, número 1, agosto 2010.

_____. *Reconhecimento sem ética?* In Revista Lua Nova, n. 70, 2007.

FREITAS, Vladimir Passos de. *Voluntariado no Poder Judiciário já é uma realidade*, in Revista Consultor Jurídico, maio/2007, disponível em https://www.conjur.com.br/2007-mai-22/voluntariado_poder_judiciario_realidade?.

HONNETH, Axel. *Reconhecimento ou redistribuição? A mudança da perspectiva na ordem moral da sociedade*. IN: SOUZA, J. e Mattos, P (orgs). Teoria crítica no século XXI. São Paulo: Ana Blume, 2007.

_____. *Luta por reconhecimento*. 2009, capítulos 1, 6, 8 e 9. São Paulo: Editora 34.

GARAPON, A. *O juiz e a democracia, o guardião da promessa*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 1996. 2ª. Edição, 2001.

GOES, A. E. D. de. *Reflexões sobre o cotidiano e a ética profissional no Serviço Social*, in Temporalis, Brasília (DF), ano 18, n. 36, p. 14-27, jul./dez. 2018;

GONZALEZ, P. *A dimensão político-democrática do acesso à justiça e da assistência jurídica gratuita*, in Defensoria Pública no Século XXI, novos horizontes e desafios. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

IAMAMOTO, M. V. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil, in BOSCHETTI Ivanete et al. (orgs). Política Social no Capitalismo Contemporâneo, São Paulo: Cortez, 2009.

JUNIOR, C.N. K, - Pachukanis e os 90 anos de Teoria Geral do Direito e Marxismo, in Verinotio Revista Online, n.19, ano X, abr./2015,

JUSTIÇA FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. *Título IV – Do Primeiro Atendimento perante os Juizados Especiais Federais*, Capítulo III – Da Atuação do Serviço Social in Consolidação de Normas da DIRFO, disponível em <http://www.jfrj.jus.br/cndirfo/conteudo/titulo/titulo-iv-do-primeiro-atendimento-perante-os-juizados-especiais-federais> última consulta em 20/01/2019.

KOSMANN, C. *Serviço Social no Judiciário: a utilização de procedimentos profissionais e processuais como garantia de acesso à justiça*, dissertação de mestrado,

Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina: 2006.

LIMA, Roberto Kant. *Sensibilidades jurídicas, saber e poder: bases culturais de alguns aspectos do direito brasileiro em uma perspectiva comparada*. Anuário Antropológico/2009 - 2, 2010: 25-51.

LIMA & BAPTISTA, R. K. de; Bárbara Lupetti. *Como a antropologia pode contribuir para a pesquisa jurídica? Um desafio metodológico*. in Anuário Antropológico/2013, Brasília, UNB, v.39, n.1: 9-37, 2014.

LYRA FILHO, R. *O que é o direito*. 11^a. ed. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MAGALHÃES, Daiane Pereira. *Quando a justiça humilha: assédio moral no judiciário federal*. Trabalho de conclusão de curso, UERJ, Rio de Janeiro, 2015.

MAGALHÃES, Selma Marques. *Avaliação e Linguagem – relatórios, laudos e pareceres*, Editora Veras, CPIHTS, São Paulo – Lisboa, 2003.

MALINOWSKI, B. *Argonautas do Pacífico*, capítulo 1, Editora Abril Cultural, 1978.

MARTINS, J. S. *O artesanato intelectual na Sociologia*, in Revista Brasileira de Sociologia, volume 1, n.2, Julho/Dez, 2013.

MILLS, C. W. *A imaginação sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA – Atlas do Acesso à Justiça, indicadores nacionais de acesso à justiça – 2015, disponível online http://www.acessoajustica.gov.br/pub/downloads/caderno_inaj_2015.pdf, último acesso em 28/12/17.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA - 100 Maiores Litigantes. Brasília: 2011. Disponível em: http://www.cnj.jus.br/images/pesquisasjudiciarias/pesquisa_100_maiores_litigantes.pdf
Acesso em: 14/12/2015

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, Manual de Monitoramento das Penas e Medidas Alternativas, 2002, disponível online, <http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/arquivos/alternativas-penais-1/anexos-alternativas-penais/manual-de-monitoramento-das-penas-e-medidas-alternativas.pdf> última consulta em 18/07/2018

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL – Nota Técnica N.º 02/2016/ SNAS/MDS Assunto: Nota Técnica sobre a relação entre o Sistema Único de Assistência Social- SUAS e os órgãos do Sistema de Justiça.

NUNES, Edson. As gramáticas políticas brasileiras. São Paulo: Zahar, 2004. –
PACHUKANIS, E. – Teoria Geral do Direito e Marxismo, Ed. Boitempo, 2017;
PEREIRA, Potyara A. P. – Política Social, Temas e Questões, Ed Cortez/CNPQ, 4ª Edição, São Paulo, 2017

PEREIRA, Tania Maria Dahmer. *O Guarda Espera um Tempo Bom: a relação de custódia e o ofício dos inspetores penitenciários*. 2006. 363 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

PERLINGEIRO, R. – É a reserva do possível um limite à intervenção jurisdicional nas políticas públicas? In Revista de Direito Administrativo Contemporâneo, ano 1, volume 2, set-out 2013;

POCAY, M. C. H. & ALAPANIAN, S. A apropriação do Saber Profissional do Assistente Social pelo Poder Judiciário, in Serviço Social em Revista volume 8, n.2, jan-jun - Universidade Estadual de Londrina, 2006 disponível online in http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c-v8n2_maria.htm última consulta em 12/01/2019;

REIS, Josélia Ferreira dos, Nos caminhos da judicialização: um estudo sobre a demanda judicial pelo benefício de prestação continuada, dissertação de mestrado, UFF, Niterói/RJ, disponível online http://www.bdttd.ndc.uff.br/tde_arquivos/22/TDE-2011-05-30T125105Z-2952/Publico/JoseliaFerreiraReis.pdf última consulta em 17/06/2018

REIS, Josélia Ferreira dos, Relato de Experiência: O Serviço Social na Seção de Atendimento dos Juizados Especiais Federais do Rio de Janeiro e as demandas que o requisitam Anais do X CBAS, Foz do Iguaçu, 2007

REIS, Josélia Ferreira dos, A implantação do Serviço Social na Seção de Atendimento dos Juizados Especiais Federais, in Revista da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, n.17, 2006 (disponível online)

REIS, Josélia Ferreira dos, Projeto de Intervenção do Serviço Social – Sadje, 2005, Rio de Janeiro;

SADEK, Maria Tereza. **O Sistema de Justiça**. Ed. On-line. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisas Sociais, 2010, Disponível em:

<http://static.scielo.org/scielobooks/59fv5/pdf/sadek-9788579820397.pdf>

Acesso em: 08/07/2015.

SANTOS, V.S.M. Filantropia, poder público e combate à lepra (1920-1945). In História, Ciências e Saúde, v.18, supl.1, dez. 2011:253-274. Disponível: <http://www.scielo.br/pdf/hcsm/v18s1/14.pdf>

SANTOS, W.G. Razões da Desordem. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SANTOS, W.G. - Democracia Impedida, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2017;

SANTOS, W.G. – Cidadania e Justiça, a política social na ordem brasileira, Rio de Janeiro, Campus, 1987

SCHWARTZ, Lilia M. e STARLING, H. – Brasil, uma biografia, São Paulo, Companhia das Letras, 2015

SIERRA, Vânia Morales – O Poder Judiciário e o Serviço Social na judicialização da política e da questão social/ Judiciary Power and Social Work in the judicialization of policy and of social question in SER Social, Brasília, v.16, n.34, p.30-45, jan-jun/2014;

SIERRA, V. M. e BAPTISTA, M.O. de S. - Democracia Constitucional, Serviço Social e Justiça, in Revista O Social em Questão, Ano XVIII, n.34, 2015;

SIERRA, Vania Morales & REIS, Josélia Ferreira dos, - Poder Judiciário e Serviço Social, São Paulo, Saraiva Educação, Série Serviço Social, 2018;

SILVA, Márcia Nogueira da. Assessoria em Serviço Social: breves notas sobre o trabalho profissional na Área de Infância e Juventude no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. In: FORTI, Valéria & GUERRA, Yolanda (Orgs.). Serviço Social: temas, textos e contextos: coletânea nova de Serviço Social. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

SOUZA, J. de. **A construção social da subcidadania**. Belo Horizonte, UFMG.

SOUZA, J. de. **Os batalhadores brasileiros: nova classe média ou nova classe trabalhadora?** Belo Horizonte, Humanitas, 2010. (Introdução e Conclusão)

TAVARES, M. L. Carentes de Justiça, in Revista de Jurisprudência da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, volume 8, 2001

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, Cartilha do Voluntário, 2014 disponível no site www.tjrj.rj.gov.br;

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA, Site Voluntários, disponível em <https://www.tjsc.jus.br/web/servidor/voluntarios> , última consulta em 15/06/2016;

TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO, Portaria N° **TRF2-PNC-2016/00003 de 26 de abril de 2016**

Dispõe sobre as matérias de direito e processamento das sessões pré-processuais e audiências de mediação e conciliação prévias, conforme especificado nesta Portaria, através do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania/RJ (CESOL-RJ) e do Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania/ES (CESCONES)

_____ Agenda de conciliações prévias para o 1º semestre de 2016, disponível em https://www.jfrj.jus.br/noticia/conciliacao_cesol_divulga_agenda_de_conciliacoes_previas_para_o_1o_semestre_de_2016 , última consulta em 15/07/16;

VELHO, G. Individualismo e Cultura, notas para uma antropologia da sociedade contemporânea, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1981;

VIANNA, L.W., CARVALHO, M. A. R. de; MELO, M.P.C.; BURGOS, M.B., A judicialização da política e das relações sociais no Brasil, Rio de Janeiro, 1999;

VIANNA, M.L.T.W. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil: estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro, Revan, 1998;

ANEXO 1 - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do Projeto: O Acesso à Justiça – reflexões e debates no Serviço Social

Pesquisadora responsável: Josélia Ferreira dos Reis

Professora Orientadora: Dra. Nívia Valença Barros – UFF

Professora Co orientadora: Dra. Vania Morales Sierra - UERJ

Instituição a que pertence a Pesquisadora Responsável: Universidade Federal Fluminense

Telefones para contato da Pesquisadora: (21) 96972-4717

Nome do Participante:

Idade: _____ anos.

O (A) Sr. (ª) está sendo convidado (a) a participar do projeto de Pesquisa de Doutorado “O Acesso à Justiça – reflexões e debates no Serviço Social”, de responsabilidade da pesquisadora JOSÉLIA FERREIRA DOS REIS, sob orientação das professoras Dra. Nívia Valença Barros (UFF) e Vânia Morales Sierra (UERJ), e apresentamos o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, consoante a regulamentação da pesquisa com seres humanos normatizada pelas resoluções do Conselho Nacional de Saúde Nº 466/2012 e Nº510/2016.

Justificativa:

O deslocamento de refrações da questão social para o Poder Judiciário tem demandado aos profissionais de direito (principalmente juízes e promotores) a assessoria de profissionais técnico especializados, com vistas a subsidiar as decisões prolatadas. A atividade de apoio técnico especializado faz com que o profissional demandado, no caso desta pesquisa, o assistente social, seja caracterizado como operador do direito, embora não seja profissional do direito (Simões, 2008). Diante destas reflexões, propomos a presente pesquisa para pensar a política de Acesso à Justiça a partir do lugar do Serviço Social. Desta forma, é imprescindível ouvir assistentes sociais que estejam inseridos na Justiça Federal de Primeira Instância do Rio de Janeiro, local da pesquisa; profissionais do Serviço Social que atuam na Defensoria Pública da União lotados na capital e profissionais autônomas que atuam como peritas pelo sistema de Assistência Judiciária Gratuita.

O objetivo geral da pesquisa consiste em analisar as possibilidades e limites do acesso à justiça e o processo de judicialização presente em nossa sociedade, mais especificamente na Cidade do Estado do Rio de Janeiro. **São objetivos específicos 1** – identificar a inserção do Poder

Judiciário no contexto das relações de classe no Brasil, contrapondo as perspectivas dahlsinanas e de Pachukanis a respeito do Direito na sociedade burguesa; 2 – conhecer a visão dos profissionais do Judiciário Federal sobre a Política de Acesso à Justiça e a possível articulação entre seu fazer profissional nas instituições estudadas e o projeto ético-político da categoria e, 3 – Identificar se e como é estruturada uma política de acesso à justiça no Brasil e as condições materiais em que se baseia.

Os procedimentos utilizados na pesquisa serão, além da revisão bibliográfica; consulta a documentos públicos das instituições estudadas (relatórios; levantamentos; mapas; planejamentos e processos judiciais) e entrevistas com profissionais de Serviço Social lotadas na Justiça Federal do Rio de Janeiro e na Defensoria Pública da União. O instrumento da entrevista será construído mediante a utilização de roteiro em anexo, o registro das entrevistas e a coleta de informações ocorrerá por anotações (meio escrito) e por gravações de voz em mídia de áudio. Estimamos que o **tempo médio** para a realização das entrevistas será em torno de duas horas.

As entrevistas serão realizadas nos locais de trabalho das assistentes sociais da Justiça Federal do Rio de Janeiro e da Defensoria Pública da União a saber: 1 – Foro Desembargadora Marilena Franco, na Av. Venezuela, 134 e, 2 - Av. Presidente Vargas, 62 em datas e horários agendados de acordo com a possibilidade das profissionais participantes. Assim, as assistentes sociais nas instituições pesquisadas serão entrevistadas no ambiente de trabalho. No caso das assistentes sociais autônomas, o local de entrevista será previamente definido por estas profissionais com o objetivo de garantir o conforto.

Identificamos um risco mínimo, caracterizado como possível desconforto, que será devidamente prevenido não só pelo compromisso da pesquisadora com o resguardo de informações sigilosas e da identidade dos entrevistados, como pela imediata suspensão da entrevista caso o participante assim o desejar. Reafirmamos o compromisso com a guarda responsável do conteúdo das entrevistas por meio de arquivo pessoal protegido por senhas e arquivos criptografados.

Esperamos que tanto os participantes quanto a comunidade possam se beneficiar do conhecimento produzido com a pesquisa, fortalecendo a atuação profissional nas instituições pesquisadas.

Em caso de dúvidas acerca dos procedimentos, riscos, benefícios e outros assuntos relacionados com a pesquisa ou com o tratamento individual, o participante pode entrar em contato com a pesquisadora pelo telefone (21)96972-4717 ou com o Comitê de Ética em Pesquisa – CEP pelo telefone (21)2629-9189.

A participação nesta pesquisa é voluntária e o consentimento poderá ser retirado a qualquer tempo, sem prejuízos ou qualquer forma de penalização. As informações, assim como a privacidade dos sujeitos da pesquisa são confidenciais. Reiteramos que os riscos mínimos de vazamento de informações serão prevenidos com o tratamento e guarda dos mesmos sob os parâmetros éticos em pesquisa pelo Serviço Social e regulamentações relativas (Resol. CNS Nº466/2012 e Nº510/2016), além da guarda sob senha de todos os arquivos pela pesquisadora em mídias próprias e privadas.

Não há ressarcimento de gastos inerentes à participação dos entrevistados uma vez que serão tomadas providências para evitar qualquer tipo de ônus aos mesmos. No caso dos assistentes sociais das instituições pesquisadas, as entrevistas acontecerão nos ambientes de

trabalho e no caso das profissionais autônomas, estas serão entrevistadas em local a ser determinado por elas de forma a garantir a manutenção de sua rotina cotidiana e conforto.

Esclarecemos que:

Os Comitês de Ética em Pesquisa (CEPs) são compostos por pessoas que trabalham para que todos os projetos de pesquisa envolvendo seres humanos sejam aprovados de acordo com as normas éticas elaboradas pelo Ministério da Saúde. A avaliação dos CEPs leva em consideração os benefícios e riscos, procurando minimizá-los e busca garantir que os participantes tenham acesso a todos os direitos assegurados pelas agências regulatórias. Assim, os CEPs procuram defender a dignidade e os interesses dos participante, incentivando sua autonomia e participação voluntária. Procure saber se este projeto foi aprovado pelo CEP desta instituição. Em caso de dúvidas, ou querendo outras informações, entre em contato com o Comitê de Ética da Faculdade de Medicina da Universidade Federal Fluminense (CEP FM/UFF), por e-mail ou telefone, de segunda a sexta, das 08:00 às 17:00 horas.

E-mail: etica@vm.uff.br

Tel.: +55(21) 2629-9189

Eu,

Declaro ter sido informado(a) e concordo em participar, voluntariamente, do projeto de pesquisa acima descrito.

Rio de Janeiro, _____ de _____ de 2018.

Nome do(a) entrevistado(a)

JOSELIA FERREIRA DOS REIS
PESQUISADORA

ANEXO 2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA

Título do Projeto: O Acesso à Justiça – reflexões e debates no Serviço Social

Pesquisadora responsável: Josélia Ferreira dos Reis

Professora Orientadora: Dra. Nívia Valença Barros – UFF

Professora Coorientadora: Dra. Vania Morales Sierra - UERJ

1 – PARA VOCÊ O QUE É ACESSO À JUSTIÇA?

2 - VOCÊ PERCEBE ALGUMA RELAÇÃO ENTRE A SUA PRÁTICA PROFISSIONAL E A POLÍTICA DE ACESSO À JUSTIÇA?

3 – COMO VOCÊ PERCEBE O LUGAR DO SERVIÇO SOCIAL NA INSTITUIÇÃO?

4 – O SERVIÇO SOCIAL FEZ OU FAZ MAPEAMENTO DO PERFIL DE USUÁRIOS QUE PASSAM PELO SETOR NA INSTITUIÇÃO?

5 – EXISTE ALGUM ACOMPANHAMENTO DOS RESULTADOS DO TRABALHO DO SERVIÇO SOCIAL?

6 – VOCÊ PERCEBE ALGUM IMPACTO DO TRABALHO DO SERVIÇO SOCIAL NO ACESSO À JUSTIÇA?

Anexo 3 – Regulamento do Serviço Social na Consolidação de Normas da DIRFO

CAPÍTULO III DA ATUAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL

Art. 199. As disposições a seguir tratam dos critérios para funcionamento do Serviço Social na Seção de Atendimento Processual dos Juizados (SAPJE), da estrutura da SAJ.

Seção I Da Competência do Serviço Social

Art. 200. Compete ao Serviço Social:

I - implementar as ações de intervenção do Serviço Social na SAPJE;

II - realizar vistorias e perícias técnicas sobre a matéria;

III - prestar orientação social aos usuários, identificar recursos e encaminhar providências que reduzam ou previnam a ocorrência de riscos ou vulnerabilidades sociais;

IV - fixar a duração do atendimento ao usuário, o número de atendimentos e os instrumentos de intervenção, de acordo com a avaliação técnica da situação apresentada e da disponibilidade de profissionais no quadro técnico da SAPJE;

V - emitir relatório com sugestões das providências que possam ser adotadas em âmbito institucional.

Seção II Dos Usuários do Serviço Social

Art. 201. São usuários do Serviço Social os jurisdicionados dos JEFs ou seus representantes, quando a demanda relacionar-se com o objeto de intervenção do Serviço Social.

Seção III Da Prestação de Assistência

Art. 202. O atendimento pelo Serviço Social será realizado de segunda a sexta-feira, de acordo com o horário de atendimento ao público, observadas as limitações de pessoal técnico especializado.

Art. 203. São formas de atendimento:

I - atendimento ao público em matéria de Serviço Social, quando a demanda não tiver caráter jurídico;

II - orientação a magistrados e servidores sobre os recursos disponíveis na Rede de Proteção Social;

III - acompanhamento de jurisdicionados em casos de mal súbito para identificar e localizar familiares, bem como encaminhar providências para atendimento especializado, de acordo com a estrutura da SJRJ e do Serviço Único de Saúde;

IV - avaliação e elaboração de documentos, nos casos em que a demanda jurídica tenha embasamento social, com o objetivo de subsidiar as petições iniciais elaboradas na SAPJE.

Art. 204. O atendimento e as formas de atuação referidas nos arts. 202 e 203 poderão ser realizados mediante procura do jurisdicionado ou de seu representante, por encaminhamento pela SAPJE ou por profissionais de outras instituições.

Parágrafo único. Caso o atendimento não possa ser imediato, o usuário receberá protocolo com data agendada e horário.

Art. 205. Nos casos em que a demanda for identificada como externa à Justiça Federal, o Serviço Social, após ciência à supervisão da SAPJE, providenciará encaminhamento formal para que o jurisdicionado tenha seu pleito avaliado pela via administrativa nas instituições públicas.

Parágrafo único. O encaminhamento a instituições externas é exclusivo para usuários dos JEFs.

Seção Disposições Gerais

IV

Art. 206. É de responsabilidade do Serviço Social a guarda de relatórios e demais documentos emitidos: as informações colhidas e registradas têm caráter sigiloso e somente poderão ser manuseadas pela equipe responsável.

Parágrafo único. O Serviço Social também deverá registrar os documentos elaborados no Plantão Social.

Art. 207. Casos referentes ao atendimento do Serviço Social não mencionados e que mereçam apreciação gerencial serão encaminhados ao supervisor da SAPJE, que avaliará a necessidade de submetê-los ao Juiz Supervisor do Atendimento dos JEFs.